

# Overstyrt eller understyrt?

*En analyse av styringssignaler brukt i sentrale styringsdokumenter, og en sammenligning av bruk av styringssignaler og oppfølging av skoler i to fylkeskommuner i forbindelse med innføringen av Kunnskapsløftet*

**Tor Colbjørnsen**



Masteroppgave i utdanningsledelse  
Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling

UNIVERSITETET I OSLO

Høsten 2008

## Forord

Denne masteroppgaven er et resultat av fire års deltakelse i studiet Utdanningsledelse ved Institutt for lærerutdanning og skoleledelse. Som leder i skolen gjennom mange år, har det vært interessant og utviklende å ha hatt muligheten til å kunne sette meg inn i teoristoff, ha forelesninger, skrive oppgaver og analysere mange forhold som har relevans til arbeidet som leder i skolen. Det meste av studiet har vært så praksisnært i forhold til skolelederrollen at studiet og samarbeidet med kolleger har gitt nye og spennende innfallsvinkler til arbeidet i skolen.

Som utviklingsleder på egen skole har jeg hatt et spesielt ansvar for implementering av nye pedagogiske og organisatoriske prinsipper ved innføringen av reformen Kunnskapsløftet. Det ble derfor naturlig for meg å bruke innføringen av reformen og de politiske føringer som ligger bak denne, med en intensjon om et helt nytt styringsregime, som grunnlag for oppgaven. Arbeidet med oppgaven har gitt meg en mer solid bakgrunn historisk, politisk og institusjonelt for innføringen av Kunnskapsløftet. Min samfunnsvitenskapelige utdanningsbakgrunn og interesse fra før, har bidratt til at jeg har kunnet bruke denne kunnskapen ved å gå inn i en bredere analyse av reformen.

Jeg vil også benytte anledningen til å takke min veileder Eli Ottesen for konstruktiv veiledning og gode tips underveis. Eli har også forsøkt å involvere meg i forskningsprosjektet FIRE, der det foretas en evaluering av Kunnskapsløftet. Jeg har dessverre ikke hatt anledning til å være med på de fleste av møtene til prosjektgruppa, men det skal bli interessant å følge dette forskningsprosjektet videre ut fra den kunnskap jeg har fått ved å ha skrevet denne oppgaven.

Oslo, 1.november 2008

Tor Colbjørnsen

# Innhold

<b>FORORD.....</b>	<b>2</b>
<b>1. INNLEDNING.....</b>	<b>5</b>
1.1 BAKGRUNN FOR PROBLEMSTILLINGEN.....	5
1.2 OPPGAVENS OPPBYGGING.....	7
<b>2. TEORETISK REFERANSERAMME. UTDANNING, STYRING OG MARKED I EN GLOBALISERT MARKEDSØKONOMI.....</b>	<b>8</b>
2.1 HISTORISK BAKGRUNN FOR DET NYE STYRINGSSYSTEMET.....	8
2.2 STYRING SOM FENOMEN. VIKTIGE STYRINGSDISKURSER.....	11
2.2.1 <i>Styring som fenomen og nye aktører</i> .....	11
2.2.2 <i>Viktige styringsdiskurser</i> .....	13
2.2.3 <i>New Public Management</i> .....	16
2.3 STYRING OG STYRINGSSIGNALER KNYTTET TIL INNFORING AV KUNNSKAPSLØFTET.....	18
2.3.1 <i>Innfallsvinkel for en analyse av styringsprinsipper ved innføring av Kunnskapsløftet</i> .....	20
<b>3. METODE.....</b>	<b>36</b>
3.1 METODISKE TILNÆRMINGER.....	36
3.1.1 <i>Design. Analyse av dokumenter</i> .....	37

3.1.2	<i>Kvalitetskrav og etikk</i> .....	39
3.1.3	<i>Analyse av datamaterialet</i> .....	40
<b>4.</b>	<b>RESULTATER</b> .....	<b>41</b>
4.1	SENTRALE STYRINGSdokumenter.....	41
4.1.1	<i>Resultater i sentrale styringsdokumenter</i> .....	43
4.2	REGIONALE STYRINGSdokumenter.....	60
4.2.1	<i>Resultater i regionale styringsdokumenter</i> .....	63
<b>5.</b>	<b>ANALYSE OG DRØFTING AV FUNN</b> .....	<b>74</b>
5.1	BRUK AV REGEL OG INNHOLDSSTYRING.....	76
5.2	BRUK AV RESULTAT, MÅLSTYRING OG VERDIORIENTERING...	79
5.3	SAMMENFATTENDE KONKLUSJONER.....	90
	<b>KILDELISTE</b> .....	<b>93</b>
	<b>FIGUR OG TABELLISTE</b>	
	TABELL 1: <i>Styringsstrategier basert på nordiske forhold</i> .....	21
	FIGUR 1: <i>Fire styringsformer og deres funksjon i organisering av utdanning</i> ...	23
	TABELL 2: <i>Bruk av regel og innholdsstyring i sentrale styringsdokumenter</i> .....	46
	TABELL 3: <i>Bruk av resultat og målstyring i sentrale styringsdokumenter</i> .....	54
	TABELL 4: <i>Bruk av regel og innholdsstyring i regionale styringsdokumenter</i> .....	64
	TABELL 5: <i>Bruk av resultat og målstyring i regionale styringsdokumenter</i> .....	68
	FIGUR 2: <i>Kvalitetsbeskrivelse for skolene i Akershus fylkeskommune</i> .....	70

# 1. Innledning

## 1.1 Bakgrunn og begrunnelse for problemstilling

Ved innføringen av Kunnskapsløftet har de politiske myndighetene, representert ved Kunnskapsdepartementet, hatt en målsetting om at utdanningssystemet i større grad skal basere seg på klare nasjonale mål, lokal handlefrihet og ansvarliggjøring av skoleeier og den enkelte skole. Når skoleeier stilles til ansvar for resultater og kvalitet i skolene, og skoleledere og lærere i større grad stilles til ansvar for egne skoler som resultatenheter, står skoleeier og ledelsen på skolene også mer enn tidligere til ansvar for resultater og kvalitet på skolene. Dette gjelder også ved samarbeid mellom profesjonene og det som foregår i klasserommet for å fremme læring. Et slikt desentralisert beslutningsansvar med større valgfrihet og større resultat- og konsekvensansvarlighet er en stor utfordring for både skoleeier og skoleledelse, og tolkninger av styring, ansvar og organisering kan bli svært forskjellige. Dette avhenger i stor grad av hvor mye frihet skoleeier gir de enkelte skoler. Jeg er opptatt av hvilke styringsprinsipper som gir seg utslag i offentlige styringsdokumenter, hvordan skoleeier tolker sitt reformmandat fra departementet og hvilke styringsprinsipper og kvalitetssikringssystem de benytter overfor skolene. Jeg har valgt å foreta en relativt grundig analyse av styringsprinsipper slik de framstilles på en mer eller mindre konkret måte i sentrale styringsdokumenter, sett i forhold til politisk-ideologiske strømninger i tiden, og sammenligner hvilke styringsprinsipper, oppfølging og kvalitetssikring av skoler to fylkeskommuner, Akershus og Oslo, foretar ut fra hvordan de tolker signalene fra departement og direktorat. Min problemstilling er:

*Hvilke sentrale styringsprinsipper gjelder ved innføring av Kunnskapsløftet, hvordan tolker skoleeiere disse prinsippene og hvilken form for styring og kvalitetssikringssystem praktiseres overfor skolene ?*

Jeg har ikke hatt noen intensjon om å foreta en analyse av hvordan implementeringen av Kunnskapsløftet har foregått i skoler, men først og fremst sett på skoleeiernivåets styringssignaler og krav overfor skolene. Et viktig spørsmål har vært om skoleeier tar mer hensyn til ovenfra-og-ned perspektivet ved lojalt å støtte opp om og styre gjennomføringen av sentrale prinsipper i Kunnskapsløftet ut fra sin tolkning av målstyringstanken med resultatkontroll, eller om det tas hensyn til nedenfra-og-opp perspektivet der skoler gis større frihet til tolkning og gjennomføring. Begge disse perspektivene kan forsvares ut fra en målstyringstenkning, men de vil kunne føre til vidt forskjellige praksiser ute i skolene når det gjelder organisering, ansvar og rollefordeling.

Dette utgangspunktet inngår i noen av de problemstillinger som trekkes opp i FIRE prosjektet (Forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle i implementeringen av Kunnskapsløftet) der blant annet ILS er med i en evaluering av Kunnskapsløftet. Etter en samtale med Jorunn Møller ble vi enige om at jeg kunne gå inn i prosjektet på et begrenset grunnlag. Problemstillingen som er valgt har stor aktualitet i den utdanningspolitiske debatten. Utdanningsetaten i Akershus fylkeskommune har valgt å delegere mye myndighet til den enkelte skole ved implementeringen av Kunnskapsløftet, mens utdanningsetaten i Oslo kommune har en sterkere sentral styring. Jeg stiller derfor spørsmål ved om i hvilken grad skolene har blitt mer ansvarliggjort og om fylkeskommunen har klare krav og rutiner for resultatoppfølging. Hvor sterkt er skoleeiernes styringsmandat, og hvilke konsekvenser får det på skolene? Dersom det er en sterk desentralisering og liten kvalitetssikring fra skoleeier, vil dette kunne føre til stor forskjell i praksis på de enkelte skoler. Forskere innen utdanningsfeltet, blant annet Røvik (2007), har i tidligere studier funnet at det ikke eksisterer noe direkte forhold mellom reformintensjoner og faktiske endringer. Endringer avhenger mye av holdninger og prioriteringer hos skoleeier og skoleledere som skal sette politikken ut i livet. Problemstillingen som er valgt tilsier at dette på mange måter blir en delstudie til FIRE prosjektet. Det gir meg god drahjelp i arbeidet med masteroppgaven at jeg kan bruke materiale, litteratur m.m. utarbeidet av erfarne forskere, og ha muligheten til å lese

delrapporter til FIRE prosjektet underveis. Et utgangspunkt som dette vil kunne gi mer kunnskap både om hvordan skoleeier velger å tolke mandatet fra sentrale myndigheter, og hvilke styringsprinsipper de velger å bruke i sin tolkning av skoleeiers rolle. I forhold til tidligere styringsprinsipper med klarere regulering juridisk, økonomisk og pedagogisk, vil en desentralisert styringsstruktur nå kunne føre til at kvalitet og organisering på den enkelte skole er avhengig av skoleeiers mandat, styring og kontroll av skolene ut fra hvordan skoleeier tolker signalene fra statlige myndigheter, og hvilket organisasjonsperspektiv de har på styring og endring i skolen.

## 1.2 Oppgavens oppbygging

Denne oppgaven er inndelt i 5 kapitler.

I kapittel 1 presenteres bakgrunn for hvorfor dette området er valgt, problemstilling og temaets aktualitet i dagens utdanningspolitiske debatt.

I kapittel 2 gis det en teoretisk referanseramme for det nye styringsregimet som er innført med reformen Kunnskapsløftet. Her presenteres også styring som virkemiddel, og hvilke styringsdiskurser, modeller og redskaper som det er tatt utgangspunkt i ved analysen av styringssignaler i sentrale og regionale dokumenter.

I kapittel 3 presenteres den metodiske tilnærmingen og empiri. Studien er bygget på et kvalitativt forskningsdesign, med en innholdsanalyse av offentlige styringsdokumenter. Intensjonen var å bruke intervjumateriale fremkommet i forskningsprosjektet FIRE, men ettersom offentliggjøring av rapporter fra dette prosjektet er utsatt har jeg ikke kunnet bruke resultater herfra.

I kapittel 4 analyserer jeg det empiriske materialet ved bruk av kategorier for styringssignaler brukt i dokumentene. Signalene er satt inn i skjemaer for å tydeliggjøre og lette sammenligningen mellom dokumentene. En slik kategorisering har også gjort sammenligningen mellom sentrale og regionale dokumenter mer tydelig, noe som har vært en stor hjelp i drøftingen og muligheten for å trekke konklusjoner.

I kapittel 5 er det foretatt en oppsummering av analysen fra kapittel 4, en drøfting av resultatene ved å sammenligne med teorien brukt i kapittel 2 og trukket konklusjoner.

## **2. Teoretisk referanseramme. Utdanning, styring og marked i en globalisert markedsøkonomi**

### **2.1 Historisk bakgrunn for det nye styringsregimet**

1990 tallet er regnet som utdanningsreformenes tiår med stor vekst innen utdanning og tro på utdanningens betydning. Styring av utdanning kom på den politiske dagsorden med vekt på deregulering, fristilling og markedets muligheter innenfor rammen av en tiltakende globalisering med en ekspansiv markedsøkonomi.

Samfunnet var preget av hyppige forandringer og ustabilitet der krav til endringsvilje og åpenhet overfor nye utfordringer preget alle deler av samfunnet. Skolen var derimot en samfunnsinstitusjon som var systemorientert med vekt på fornuft, effektivitet og forutsigbarhet. Planmessig styring og formell institusjonalisering av læring og kunnskapsoverføring var et hovedtrekk ved moderniteten, tiden etter 2.verdenskrig, fram til 1980-tallet. Skolen har i det meste av sin historie vært en offentlig institusjon styrt av den norske staten og demokratiske, parlamentariske institusjoner. Hovedreferansen i den postmoderne tiden etter ca. 1980 er at styring av den norske skolen i større grad har blitt en interaksjon mellom stat, marked og sivil samfunn. Når markedet trekkes inn sprenges den nasjonale rammen. Nye ideologiske diskurser preger samfunnet. Sosialdemokratiske verdier som likhet og fellesskap ble utfordret av nyliberalistiske ideer om frihet og individualisme. Velferdsstaten ble beskyldt for å ødelegge for samfunn og enkeltindivid, at det ble sløst med ressurser og at velferdsgoder gjorde folk passive.



I henhold til Gustav Karlsen (2002) har det skjedd en restrukturering av utdanningssystemet i Norge under postmodernismen. Det har vært gjort forsøk på å gjenopprette en tilstand der det ustyrlige har blitt forsøkt gjort styrbart. Det har foregått en styringsmessig tilpasning til den økende markedsorienteringen innen økonomisk virksomhet og den økende globaliseringen. Denne restruktureringen har styringsmessig flere aspekter. Det har skjedd en desentralisering av styringen ved at skoleeiere og skoler har fått større ansvar, elever og foreldre har fått større valgfrihet og innvirkning på skolens innhold og det har blitt en større grad av markedstilpasning når det gjelder tilbud og valg av fag og retninger.

1990 tallet var som nevnt utdanningsreformenes tiår med innføring av 10-årig grunnskole, senket skolestart til seks år, innføring av nye læreplaner i hele grunnopplæringen, lovfestet rett til opplæring i videregående skole, ny felles lov for grunnskole og videregående skole og en omfattende utdanningsreform innenfor høyere utdanning. Hele denne restruktureringen skjedde innenfor et målstyringskonsept der modernisering av hele den offentlige sektor stod på dagsorden, og dette var særlig begrunnet med at det var behov for bedre samordning av utdanningssystemene nasjonalt og en tilpasning til hovedtrender internasjonalt. Initiering av reformene kom fra sentralt hold, var politiske, og gjenopprettingen av nasjonal politisk styring innebar en reduksjon av profesjonenes innflytelse innen skolesektoren.

Kjell Arne Røvik skriver i boka ”Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon.” (2007) at det fra 1970-årene inntreer en transformasjon, en overgang fra sterk sentralstyring til en tro på ledelse. Viktige årsaker til denne transformasjonen var for det første at økt internasjonalisering av næringslivet og betydelig skjerpet konkurranse kalte på mer fleksible organisasjonsformer, mer desentralisering og et mer aktivt lederskap, og for det andre at det på denne tiden forekom et politisk-ideologisk klimaskifte der offentlig sektor skulle bli mer kostnads- og markedsfokuset i retning av bedriftsøkonomiske løsninger – New Public Management. Med dette ønsket om mer fristilling av offentlig virksomhet fra politisk ledelse oppstod en stor interesse for

ledelse og lederskap. Men som Karlsen også er inne på, svinger pendelen igjen fra begynnelsen av 2000-tallet til mer vektlegging på styring og mindre på ledelse. Røvik definerer i denne sammenheng ”ledelse” som: ”desentralisert, direkte og gjerne dialogbasert påvirkning primært utøvd i relasjonen mellom den enkelte leder og ansatte.” ”Styring” defineres som: ”en sentralisert, direktivliknende påvirkning utøvd indirekte, bl.a. gjennom formelle strukturer og formaliserte prosedyrer og rutiner.” (Røvik 2007: 146). Røvik betegner denne nye styringstenkningen som en ”rehierarkisering”. Denne innebærer en økt satsing på indirekte styring fra toppledelsens side. Den indirekte hierarkiske styringskapasiteten kan da økes på to måter, for det første gjennom å endre den formelle organisasjonsstrukturen slik at styringssignaler lettere kan trenge ut og ned i virksomheten, og for det andre ved at formelle styringssystemer videreutvikles og implementeres i organisasjonene. Røviks empiriske grunnlag for å hevde at det skjedde en rehierarkisering på begynnelsen av 2000-tallet, er basert på undersøkelser i det private markedet der eiere/aksjonærer ønsker å få mer styring over direktører. Røvik understreker at denne nye, bevisste styringstenkningen om rehierarkisering ikke må forveksles med en økt byråkratisering av organisasjoner, men at moderne organisasjoner i det nye århundret godt kan være preget av både ideer om avbyråkratisering og ideer om rehierarkisering på en og samme tid.

Dette er et utgangspunkt jeg kommer tilbake til når styringssignaler i sentrale styringsdokumenter i forhold til innføring av Kunnskapsløftet blir beskrevet og analysert. Andre trekk ved denne rehierarkiseringen er for det første de mange forsøkene i skandinaviske kommuner på å fjerne mellomnivåene for på den måten å øke kommuneledelsens muligheter til å styre underliggende virksomheter, etablering av 2-nivå kommuner, og for det andre på satsinger på formaliserte styringssystemer som for eksempel balansert målstyring. Balansert målstyring er et system for identifisering, registrering og måling av så vel finansielle som ikke-finansielle kritiske faktorer som påvirker organisasjonens måloppnåelse, og som er et viktig styringsredskap for virksomhetens øverste ledelse (Røvik 2007). Denne formen for styring nedfeller seg også

på personalfeltet i form av ideer og grep for mer strategisk og styringsrettet HR-innsats. Innholdet i en slik form for strategisk HR-satsing skiller seg fra tidligere tiltak ved at det legges vekt på å vinne mer presis innsikt i og kontroll med hvordan ”softe” variabler som de ansattes kompetanse og ulike incentivordninger virker inn på økonomiske og læringsmessige resultater. Incentivordninger kan være belønning i form av mer lønn ved lokale forhandlinger og mulighet for kompetanseutvikling for å øke kunnskaper som er nødvendig for å bedre virksomhetens resultater. Tyngdepunktforskyvningen fra ledelse mot styring betegner Røvik (2007) som en klar nyrasjonalistisk dreining i samtidens organisasjons- og ledelsestenkning. Denne dreiningen har 3 hovedkjennetegn:

1. En større grad av styringsoptimisme og top-down-orientering. Organisasjoner er styrbare og kan styres fra toppen. Avgjørelsesmyndighet må derfor trekkes inn og sentraliseres, og lederne må sørge for å skaffe seg så gode organisatoriske styringsredskaper som mulig.
2. En sterkere tro på en vitenskapelig og rasjonell tilnærming i spørsmålet om styring av organisasjoner. Beskrivelser for hvordan man skal gå fram for å få til en optimal implementering av balansert målstyring er et eksempel på et stramt vitenskapelig design.
3. Et rasjonalistisk menneskesyn. Dette innebærer at medarbeidere må ”temmes” og styres i en retning som skal forbedre organisasjonenes resultater.

## 2.2 Styring som fenomen. Viktige styringsdiskurser.

### 2.2.1 Styring som fenomen og nye aktører

Styring dreier seg som overordnet prinsipp om anvendelse av makt. Rent statsvitenskapelig kan styring defineres som ”statsmaktens bruk av bevisste virkemidler for å utøve makt direkte og indirekte” (Karlsen 2002:73). Det representative, parlamentariske demokratiet innenfor nasjonalstaten er utfordret av den globale markedsliberalismen, som igjen har innvirkning på forholdet mellom statsmakten og den

enkelte borger. Når statsmaktenes legale grunnlag og legitimitet er presset, og det korporative elementet der organisasjoner har hatt stor medvirkning på politiske beslutningsprosesser er svekket, oppstår det et nytt politisk landskap med andre aktører som får makt ut fra et ikke-demokratisk styringsgrunnlag. Eksempler på slike aktører er internasjonale organisasjoner som EU/EØS og OECD. At disse organisasjonene er ikke-demokratiske betyr i denne sammenheng at beslutningene de foretar ikke er utformet etter en prosess der demokratisk valgte norske representanter i politiske fora har hatt innvirkning på beslutningene. Internasjonale avtaler innen ESA og rapporter med resultater fra undersøkelser som PISA, der OECD har utviklet egne indikatorer for elevers prestasjoner og nivå i internasjonalt perspektiv, kan få større gjennomslagskraft enn nasjonalt lovverk.

I og med den nye troen på utdanningens betydning for økonomisk vekst og framgang i en global konkurranseøkonomi, har NHO som talerør for næringslivsinteressene kommet betydelig på banen i skolepolitikken med ønske om en kunnskapsskole med klare målstyrings- og resultatkrav. NHO står her fram som talerør for at utdanningsinstitusjonene må frambringe den kunnskap og kompetanse som markedet etterspør, og at det må etableres effektive styringssystemer for hurtig gjennomstrømming av studenter. I en kronikk i Aftenposten torsdag 21/2 -08 hevder direktør i NHO Finn Bergesen at det er skolen med sin egalitære logikk som skaper alle taperne i samfunnet ved å la være å stille krav (Aftenposten 21.februar 2008). Staten skal være tilrettelegger på markedets premisser. Det er ulike oppfatninger hos politiske partier og andre aktører innen utdanningsområdet hvilke virkemidler som skal brukes for å oppnå politiske mål. Det har vært vanlig å bruke styringsmidler som lover, reglement, stillingsinstrukser, rundskriv, tariffavtaler og tilføring av øremerkede økonomiske ressurser. Innen målstyringstenkningen er det mer vanlig å bruke kontroll, evaluering, testing og rapportering. Evaluering av utdanning er vanskelig fordi det er krevende å finne egnede indikatorer på måling av kvalitet.

### 2.2.2 Viktige styringsdiskurser

Til grunn for omstillingene når det gjelder styring av skolen ligger noen sentrale diskurser, som hver på sin måte bidrar inn i de nasjonale, regionale og lokale valg som foretas. New Public Management (NPM) tenkningen, som blir nærmere beskrevet nedenfor, er sterkt representert i de styringsdiskurser som har dominert de siste 20 årene.

Gustav Karlsen har klassifisert noen styringsdiskurser som han mener er sentrale i norsk utdanningspolitikk sett i et internasjonalt perspektiv. Karlsen definerer styringsdiskurs som ”de forestillinger, drøftinger, synsmåter og tankesett som er knyttet til styring av utdanningsområdet” (Karlsen 2002:89). Diskursbegrepet er knyttet til analyse av makt, herredømme og innflytelse, og er regulerende for det som kan bli tenkt og sagt av hvem innenfor bestemte arenaer. Karlsen mener at diskurser knyttet til styring verken er logiske, rasjonelle eller fornuftige, men de manifesterer grunnleggende syn på mennesker, samfunn og skolen som organisasjon. Noen diskurser er mer framtrædende enn andre i dagens styringsdebatt, men Karlsen beskriver også andre mindre framtrædende diskurser for å tydeliggjøre forskjellige syn på mennesker og samfunn.

Tradisjonelt har utdanningssektoren vært sterkt styrt av staten gjennom lover, forskrifter, økonomisk øremerking og direkte myndighet overfor den enkelte skole.

***Byråkratiseringens diskurs*** omhandler styring direkte basert på anvisninger og instruksjoner fra overordnede. Forvaltningen spiller en betydelig rolle i utøvelsen av styringen, og har en forankring i et politisk, parlamentarisk system. Styringsformen er garanti for likebehandling og rettferdighet. Diskursen har i liten grad vist forståelse for det spesielle. Viktigere enn resultat er å følge regelverket. Nytteperspektivet var sentralt, med detaljert styring gjennom lover, regler og læreplaner som viktige styringsverktøy. I styringssammenheng har en her å gjøre med styringslogikken regelstyring, og selv om mål- og brukerstyring har dominert logikken de siste 10-15 årene, er regelstyring fremdeles høyst virksom.

***Profesjonsstyringens diskurs*** gir profesjonene rett til å bestemme ut fra dokumentert

faglig kyndighet og innsikt. Politisk nivå og marked må vike for formal kompetanse og innsikt der styringen innebærer stor grad av så vel institusjonell som individuell autonomi. Denne diskursen innebærer også en styrking av sivil samfunn framfor stat og marked, ettersom profesjonene er en del av den korporative politiske kanal. Som nevnt tidligere har det korporative blitt klart svekket ved innføring av mål- og brukerstyring fra 1990 tallet. Men det kan også påpekes at den sterkere ansvarliggjøringen av skolen og profesjonene har ført til en skjerping av krav og motivasjon for å kvalifisere til egen yrkesutøvelse. Dessuten er kollegiet som kunnskapsregime i skoler høyst virksomt. Autoritet og lojalitet til innføring av nye reformer må skje nedenfra i organisasjonen (Sørhaug 2004), og der er profesjonene sterke.

**Kultur- og institusjonsdiskursen** griper tak i kulturene som utvikles i institusjoner og de normene som finnes. Praksis og beslutninger i virksomheten er i stor grad påvirket av aktørene som befinner seg i institusjonen og relasjonene mellom disse. Likeså kan styring nedenfra få betydning for beslutninger som tas på sentralt politisk nivå. Dominerende kulturer med sine egne normer er ofte sterke motkrefter fra kollegiet og nettverk når linjen ønsker å gjennomføre nye tiltak i forhold til for eksempel innføring av en ny reform.

**Brukerstyrings diskurs** viser til demokratiske rettigheter som samfunnsborgere og retten til å ytre seg som brukere av tjenester. Innenfor utdanningssystemet har diskusjonen gått på om det bare er de som til enhver tid er innom systemet som har ytrings- og beslutningsrett. I dagens omfattende debatt om kvalitet i skolen der medier, politikere og næringslivsfolk er spesielt høylytte i sin fordømmelse av manglende kvalitet, har blant annet meningsmålinger blitt brukt som legitimering for at folk flest synes den norske skolen er for dårlig. På den ene siden kan større grad av medbestemmelse og innflytelse for brukerne demme opp mot økt privatisering. På den annen side kan dette bidra til at offentlig virksomhet blir mer markedsrettet og brukeres særinteresser kan bli mer styrende.

**Markedsstyrings diskurs** har som utgangspunkt at ønsket om en balanse mellom tilbud og etterspørsel så langt ikke har fått gjennomslag i offentlig virksomhet. Ideologien tilsier

at individet selv definerer sine behov, og at det offentlige må prøve å imøtekomme disse behovene. Initiativ og tiltak overlates til den enkelte virksomhet, som fremstår som servicebedrifter for brukerne. Noen virksomheter er derimot så komplekse at de vanskelig kan la seg styre av markedskreftene. Dette gjelder særlig sosiale institusjoner og de som betegnes som menneskehåndterende. Mennesker er uforutsigbare og lar seg ikke så lett styre og kontrollere. Dette gjelder også skolen der mange mener at handlefriheten bør være størst mulig som en betingelse for pedagogiske nyvinninger og mangfold.

*Målstyringens diskurs* er som nevnt ovenfor valgt som overordnet styringsprinsipp i norsk forvaltning der organisering og styring av utdanningssektoren er beskrevet i Stortingsmelding nr. 37 (KUF 1990-1991). En riktigere betegnelse er ”mål- og vurderingsstyring”, der det skal være en sammenheng mellom mål, vurdering og kontroll.

To styringslogikker ble med dette satt opp mot hverandre, regelstyring og målstyring. I den politiske debatten ble mål- og resultatstyring fremhevet som framtidsrettet, mens regelstyring ble sett på som lite framtidsrettet og rigid. I dag vet vi at disse to styringslogikkene har levd godt ved siden av hverandre i lang tid, og at mål- og resultatstyring ikke har kunnet erstatte regelstyring. Byråkratistyring er altså høyst oppegående (Olsen 2005). Regelstyring og målstyring blir ofte to sider av samme sak, der målstyring ender opp i regelstyring. Vedtak i offentlige, parlamentariske organer er ikke alltid like entydig. Det er tradisjon for kompromisser og konsensus, noe som igjen skaper behov for flere og tydeligere regler. Sentrale myndigheter utformer overordnede mål som igjen skal presiseres og formidles nedover i systemet. Disse målene skal igjen fortolkes på lavere nivåer, presiseres og gjøres til gjenstand for lokale tolkninger, og resultater skal tilbakerapporteres til myndigheter i leddene ovenfor. Lokalt nivå har fått frihet, men er satt under press. Dessuten kan fortolkninger og press fra myndigheter under sentralt nivået fortone seg forskjellig ut fra tolkninger av ikke alltid like presise mål og tolkninger av hvor stor frihet mer lokale nivåer skal ha. Måltenkningen er rasjonell og nytteorientert, den gir lite rom for det prøvende, utforskende og emosjonelle. I forhold til nasjonalstaten kan målstyringsdiskursen oppfattes som en styrking av staten og det sentrale politiske

nivået, på tross av desentraliseringen av myndighet og mer frihet til lokalt nivå. Denne ambivalensen mellom sentral og desentral styring er bekreftet av flere forskere, blant annet Røvik (2007). Selv om lokale nivåer har frihet til å definere egne mål og bruke egne virkemidler for å nå målene, må de rapportere på måloppnåelse, resultater og kvalitet. Når det statlige kvalitetsvurderingssystemet kommer i tillegg, er det mange som spør seg om skolen i dag blir mer styrt av staten enn noensinne.

### **2.2.3 New Public Management**

Som nevnt ovenfor skjedde det fra 1980 tallet en modernisering av offentlig virksomhet som i statsvitenskapelig litteratur går under betegnelsen ”New Public Management” (NPM). Dette er en form for markedsliberal styringslogikk der hensikten er å rasjonalisere og effektivisere offentlig sektor. Samtidig som det blir argumentert for større konkurranse mellom offentlig og privat virksomhet, legges det også større vekt på mer samarbeid mellom offentlig og privat tjenesteproduksjon. Der offentlig tjenesteproduksjon ikke strekker til kan privat ta over, og det skal være åpent for et konkurranseforhold mellom disse for å oppnå best mulig kvalitet og tjenester. Den overordnede styringen skal foregå gjennom en desentralisert modell. Myndighetenes kontroll og kvalitetssikring skal innrettes mot mål og resultater. Delegert beslutningsmyndighet, valgfrihet og brukerstyring er viktige prinsipper innen NPM konseptet.

Viktige suksessfaktorer innen NPM er:

- Ledelsen har en nøkkelfunksjon. Lederne må være tydelige, kommunisere mål og resultatforventninger videre i organisasjonen og være lojale overfor overordnet myndighet.
- Tjenestene skulle ikke tape kvalitet, men være bedre tilgjengelige for brukernes behov. Større vekt på brukerorientering skulle føre til flere valg, og muligheten til å velge ut fra kvalitet økte brukernes makt overfor tilbyderne.



- Vekt på privatisering og markedsorientering med konkurranse som drivkraft.

Desentralisering og fristilling skulle føre til bedre ressursutnyttelse og fremskaffing av lokale ressurser.

Innenfor utdanningssektoren som offentlig sektor ble NPM i hovedsak lansert innenfor målstyringskonseptet med Stortingsmelding nr. 37 1990-91 (Karlsen 2002:32). Hyppige restruktureringer og omorganiseringer har blitt en hovedtrend, og det stilles stadig flere krav til rapportering og dokumentasjon i forhold til kvalitet og resultatoppnåelse.

I 1989 ble det i en OECD rapport (OECD/KUF 1989) hevdet at desentraliseringen av styring hadde gått for langt, at det var uryddige rolle- og ansvarsforhold også på nasjonalt nivå. Det hadde oppstått egne maktsentra som ikke var ansvarlige overfor Storting og regjering, noe som vanskeliggjorde en nasjonal styring. Innføring av nytt målstyringskonsept ble nødvendig for å gjenopprette nasjonal politisk styring, men det oppsto på denne måten et motsetningsforhold mellom desentraliseringen som ønsket prinsipp og ønsket om sterkere nasjonal styring. En revitalisering av nasjonal, statlig styring førte til en klassisk lineær, byråkratisk tenkning om kommandolinjer og ansvar. Dette innebærer i større grad en ovenfra og ned styring, noe man så i praksis ved innføring av utdanningsreformene på 1990 tallet med sentralstyrte læreplaner og nye lover. Det viste seg å være et problem for utdanningssektoren å i for stor grad ta i bruk markedet i den gode saks tjeneste. Markedet er ikke i stand til å få til rettferdige og rimelige fordelinger innen utdanningsområdet. Mer brukarmedvirkning av tjenester, fritt skolevalg og prinsippet om ”pengene følger eleven” fører til urettferdige skjevheter som bryter med verdier som sosial likhet og rettferdighet uansett sosioøkonomisk bakgrunn.

Det kan med rette sies at NPM tankegangen har inspirert det systemskiftet som framstår i de nye styringsdokumentene for skolen etter regjeringsskiftet i 2001. Stortingsmelding nr. 30 (2003-2004) ”Kultur for læring” (KUF 2004), vektlegger en sterk lederrolle med økt krav til effektivisering og resultater. Her er også i større grad enn reformene fra 1990 tallet vektlagt ideen om større handlingsrom til skoleeier og den enkelte skole. Fokus på

brukeren, representert ved elever og foreldre, er også mer fokusert i ny reform, og innføring av nasjonale prøver, undersøkelser og kartlegginger er synonymt med NPMs krav til resultater og måloppnåelse. Dette kommer jeg mer utførlig tilbake til i analysen og drøftingen av resultatene i undersøkelsene mine nedenfor.

## 2.3 Styring og styringssignaler knyttet til innføring av Kunnskapsløftet

Som nevnt ovenfor har NPM tankegangen inspirert det systemskiftet som framstår i de nye styringsdokumentene for skolen etter regjeringsskiftet i 2001. Som tidligere vist er trenden i henhold til denne tankegangen at det oppstår et dilemma knyttet til styring og autonomi som på den ene siden sier noe om at det eksisterer et generelt ønske om å delegere oppgaver, myndighet og ansvar, og på den andre siden at det finnes et markant behov for å sikre at de som er tildelt større og mer omfattende autonomi faktisk er i stand til å innfri de krav som stilles til offentlig virksomhet (Neby 2003). Hvordan kan man styre når avstanden til enhetene som skal styres blir større? Utgangspunktet for styring i en NPM-inspirert reform er at politikken og dens administrative apparat sentralt skal konsentrere seg om ”de store spørsmålene” som sentrale målsettinger og hovedprioriteringer, mens forvaltningen lokalt skal være autonome og ta seg av styringen lokalt. Lokal autonomi gir organisasjonene fleksibilitet og kreativitet, noe som er nødvendig for tilpasning til omgivelser i endring. Et problem knyttet til en slik autonomisering av lokale enheter i forvaltningskjeden er at offentlig sektor ofte preges av skriftende, ustabile og inkonsistente målsettinger. Dette kan innebære at ”rammene som de autonome enhetene ideelt sett skal virke innenfor blir uklare, og at det kan tenkes å oppstå motsetninger i sak og prinsipp både sentralt og perifert” (Neby 2003:9). I Norge der det er så lange tradisjoner for sentral styring, ikke minst i skolen, kan denne formen for nyliberalistisk tenking føre til problemer når underliggende organer blir for selvstendige. Det blir da viktig hvilke styringsprinsipper sentrale og regionale myndigheter benytter seg av for å øve kontroll ved innpassing av en reform, og om

normer og verdier lokale kulturer får kan ha betydning for den lokale styringen. Med kontroll menes i denne sammenheng: ”gransking og evaluering av de vedtak og beslutninger, de handlinger og den praksis som finner sted på ulike forvaltningsnivå.” (Neby 2003:10). Det er et behov for å sikre styringsevnen på sentralt nivå, og fristilling og deregulering av enheter på lavere nivåer akkompagneres ofte av en reregulering gjennom bruk av ulike kontrollmekanismer. Som vist nedenfor ved innholdsanalysen av de sentrale styringsdokumentene for gjennomføring av Kunnskapsløftet, har en slik reregulering skjedd underveis i implementeringen av reformen.

I og med at Kunnskapsløftet er et reforminitiativ tatt på sentralt hold og at målene som er satt sentralt forventes implementert på de andre nivåene lenger ned i hierarkiet, må det forventes at disse nivåene har forutsetninger og vilje til å tolke signalene og iverksette dem. Praksis viser ofte at det lokalt kan skorte på både evne til å iverksette nasjonale beslutninger, og vilje til å følge sentrale myndigheters pålegg. Som nevnt ovenfor er skolen fremdeles sterkt preget av styringsdiskursene byråkratistyring, profesjonsstyring og kultur- og institusjonsstyring. Selv om målstyring, markedsstyring og brukerstyring er nye idealer, har de nok ikke slått helt gjennom overalt. Dette forsterkes ved den kjensgjerning at skolen fremdeles er sterkt statlig styrt, men at holdninger og prioriteringer hos de som skal sette reformene ut i livet lokalt er sterke og seiglivete. Dersom det er slik at praktikerne, hovedsakelig lærerne eller kollegiet, styrer reformatorene representert ved sentrale, regionale og lokale myndigheter, kan dette føre til store problemer ved iverksetting av reformen. Sørhaug (2004) introduserer et tredje kunnskapsregime, i tillegg til linjen/byråkratiet og kollegiet, nettverket. Mens linjen holder på orden og retning for organisasjonen og kollegiet skaper grobunn for det nye ved å utgjøre et fellesskap i kontinuerlig dialog om mål og retning, er nettverket mer fleksibelt og mer lærings- og løsningsorientert bestående av alle personer i organisasjonen og andre tilknyttet denne som står i et gjensidig forhold til hverandre.

### **2.3.1 Innfallsvinkel for en analyse av styringsprinsipper ved innføring av Kunnskapsløftet**

Min problemstilling for denne oppgaven er finne ut hvilke styringsprinsipper som gjelder ved innføring av Kunnskapsløftet ved å analysere noen sentrale styringsdokumenter. Jeg ønsker også i lys av dette å sammenligne hvilke styringsprinsipper som brukes av to skoleeiere, representert ved to forskjellige fylkeskommuner, og undersøke hvilke former for styring og kontroll/kvalitetssikring disse benytter overfor sine skoler. De teoretiske betraktninger om styring og styringsdiskurser som er beskrevet i oppgaven er tenkt brukt i analysen av styringsdokumentene, og for å kunne besvare spørsmålene i problemstillingen.

Styring er, som tidligere nevnt, en form for utøvelse av makt med et legalt og legitimt fundament (Karlsen 2002). Utøvelsen av makt må ha et fundament som er akseptert av de styringen angår. Karlsen sier videre at styring er en villet og bevisst bruk av et utvalg av virkemidler for å utøve makt, og angår i utgangspunktet en institusjons eller en persons autoritet knyttet til makt. Styring forstått som bevisst påvirkning og bruk av virkemidler i utdanningssystemet er komplisert. Denne formen for styring og maktutøvelse er ikke en enveisprosess, men en prosess der partene i prosessen påvirker hverandre. Det gjelder både de som utsettes for styring og de som skal styre (Karlsen 2002).

Øystein Engeland (2000) skriver om skolen i kommunalt eie og de styringsmidlene stat og kommune benytter for å styre skolesektoren. Han grupperer disse i fem kategorier, de økonomiske, juridiske, ideologiske, vurderingsstyring og markedsstyring. Engeland viser til at politikerne gjennomgående er lite tydelige på hva de ideologisk vil, og at det blir problematisk å være leder dersom de som formelt styrer kommunen ikke markerer seg på en verdi- og visjonært orientert måte. Styringsstrategier refererer til måten organisasjonen styres på, til mekanismer og metoder for utvikling av organisasjonen og til framgangsmåter for å løse problemer, ta beslutninger, gi belønninger og sette grenser. Staten og kommuners samlede bruk av styringsmidler kan dermed si noe om deres

styringsstrategi, om den politiske styringen og den administrative ledelsen. En studie av styringsmidler og strategier som stat og kommuner benytter, kan bidra til å illustrere to forhold: det politikerne legger vekt på med sine politiske vedtak, og de virkemidler administrasjonen benytter i sin ledelse av skolesektoren (Engeland 2000:85).

Steinar Døsrønningen har i sin masteroppgave i Utdanningsledelse benyttet en modell for ulike strategier for styring (Døsrønningen 2007). Styringsstrategiene her er basert på nordiske forhold.

<b>Kvasi-marked</b>	<b>NPM: New public management</b>	<b>OPA: Old public administration</b>	<b>Profesjonsstyring</b>	<b>Selvvurdering</b>
Konkurranse mellom skoler	Desentralisering	Input styring	Høy grad av selvstyre	Forbedringslogikk
Fritt skolevalg	Privatisering Outsourcing	Hierarkisk system	Profesjonelle standarder	Ansvarliggjøring
Rangering av skoler	Resultat styring Økonomiske incentiver	Regelstyring	Profesjonell ansvarliggjøring Adgangs kontroll	Økonomisk logikk

*Tabell 1: Styringsstrategier basert på nordiske forhold*

I henhold til Englands fem styringskategorier vil økonomistyring, juridisk styring og mye av den ideologiske styringen befinne seg innenfor kategorien Old Public administration i modellen ovenfor. Profesjonsstyringen hører også innunder en veletablert styringsform før innføringen av Kunnskapsløftet, der profesjonene ikke var ansvarliggjort

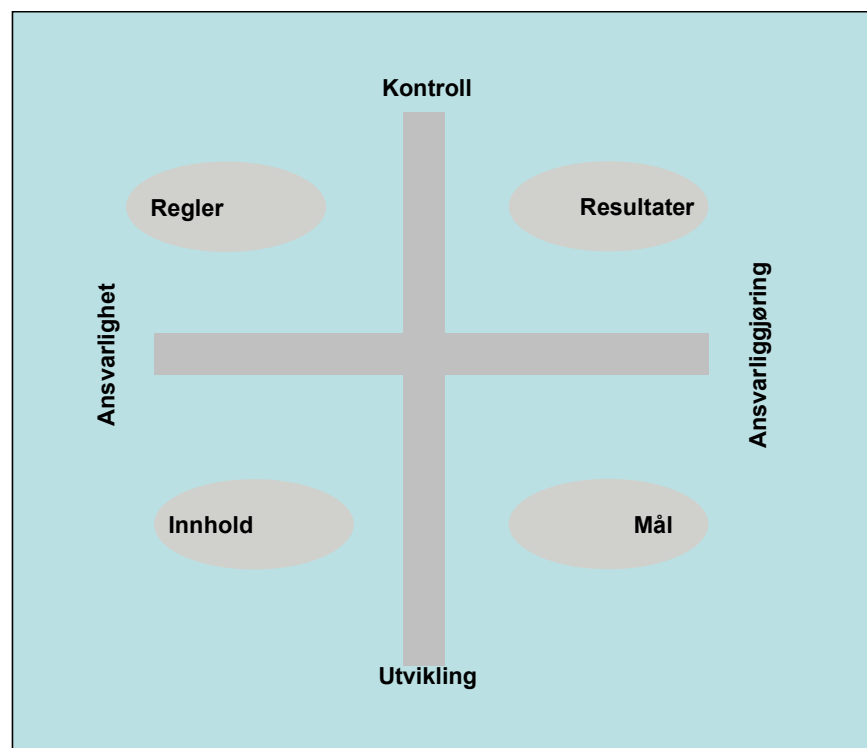
ovenfra ved resultatstyring og kontroll, men ansvarliggjort ut fra sin faglige og pedagogiske profesjon i skolen. Vurderingsstyring, markedsstyring og ansvarliggjøring befinner seg derimot i kolonnene markert som New public management, kvasimarked og selvvurdering.

I og med at styringssignalene ved bruk av målstyring og deregulering ofte er uklare og lite presise, og at det ofte vil variere hvilke former for kontroll og styring som brukes av forskjellige regjeringer og skoleeiere, er det behov for et analyseverktøy for å få fram eventuelle nyanser. Det er et slikt analyseverktøy jeg ønsker å komme fram til ved drøftingen foretatt nedfor av styringsprinsipper innenfor det som regnes for en ”gammel” form for styring, og en ”ny” og mer moderne form for styring.

Det er spenningen mellom styringsdiskursene regel- og innholdsstyring på den ene siden, og mål- og resultatstyring på den andre siden jeg anser som et interessant utgangspunkt for en analyse i forhold til styring og iverksetting av en reform som Kunnskapsløftet sett fra forskjellige styringsnivåer. Regelverk i forstand av lover og forskrifter, og målinger i form av resultatstyring var begge tiltenkt en kontrollerende funksjon. Styringsideene fra 1990 tallet handlet både om å skape samordning av utdanningssystemet på den ene siden og forandring på den andre siden, en distinksjon som handler om forholdet mellom kontroll og utvikling (Afsar m.fl. 2006). Kontroll blir utført ved tilsyn av om lover og forskrifter overholdes, mens utvikling enten kan skje ved at innholdet i skoleutviklingen tar utgangspunkt i sentralt satte mål for hva som skal gjøres, eller at skolen selv setter målene uavhengig av sentralt satte mål. Verken skoleverket eller utdanningsadministrasjonene hadde på 1990 tallet et system for evaluering/vurdering som tilsa at man kunne kartlegge hvorvidt målene var nådd. Det var på denne tiden heller ingen offentlig publisering av resultater og et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem. Ved skolereformene på 1990 tallet var det derfor en relativt tradisjonell styring av skolen ved hjelp av forskrifter, visjons- og innholdsdefinerte planer som innebar en tillit til at skolen arbeidet i henhold til vedtatte reformer basert på ansvarlighet mer enn ansvarliggjøring som prinsipp. Forskjellen mellom disse prinsippene tilsvarer forskjellen mellom

begrepene *responsibility* og *accountability*. Ansvarliggjøring, eller accountability, forekommer i den grad de politiske myndighetene bruker mulige midler for å stille ledere eller ansatte i skoler til ansvar for hva de gjør eller oppnår. Når skoleeier har utarbeidet evalueringssystemer for oppnåelse av resultater på skolene der ledelsen stilles til ansvar og det følger en form for oppfølging eller sanksjon fra skoleeier, har man oppnådd å etablere resultatstyring og ansvarliggjøring.

I artikkelen ”Evaluerings og kunnskapsutvikling i ledelse og utdanning” har Afsar, Skedsmo og Sivesind (2006:210) utviklet en modell for fire ulike styringsformer og deres funksjoner i organisering av utdanning. Denne modellen gir et godt utgangspunkt for en analyse av styringsprinsipper nevnt ovenfor:



Afsar m.fl. 2006

### *Figur 1: Fire styringsformer og deres funksjon i organisering av utdanning*

Modellen viser fire forskjellige styringsformer ut fra det som ovenfor er nevnt om skillet mellom ansvarlighet og ansvarliggjøring. I tillegg mener jeg at det i forhold til disse styringsformene også er en politisk-ideologisk dimensjon til stede, noe som tidligere er synliggjort ved beskrivelsen av styringsdiskursene og at min analyse av styringssignaler i hovedsak tar utgangspunkt i sentrale politiske styringsdokumenter. Jeg kaller dette for verdiorientering, som jeg mener vil kunne ha en overordnet påvirkning på styringsformene. Men denne dimensjonen trenger ikke å ha noen grunnleggende betydning for valg av styringssignaler.

#### Ansvarlighet:

**Regelstyring** benyttes mest som kontrollmekanisme, hovedsakelig ved bruk av lover og forskrifter men også tilsyn der statens representanter lokalt, som fylkesmannen, har fått en sentral rolle.

**Innholdsstyring** er i denne sammenheng utviklingstiltak innenfor en ansvarlighetsdimensjon med bruk av virkemidler som intern kompetanseutvikling og utvikling av egne planer med bakgrunn i sentralt satte mål og prioriteringer.

For å finne styringssignaler i dokumentene ut fra ansvarlighetsdimensjonen, er det mest aktuelt å benytte strategier for styring innenfor byråkratiseringens diskurs, som samsvarer med Old public administration i tabell 1 ovenfor, og delvis profesjonsstyringens diskurs fordi denne innebærer stor grad av indre selvstyre ut fra en innholdsstyringstanke men der profesjonene ikke alltid er ansvarliggjort i forhold til styring ovenfra (stat, fylkeskommune). Av Englands fem styringsmidler er økonomisk, juridisk og ideologisk styring aktuelle å analysere her. Økonomiske styringsmidler gjelder tilførsel, bruk og rapportering av økonomiske midler. Juridiske styringsmidler omfatter lover, regler og forskrifter vedtatt av sentrale myndigheter og avtaler som er inngått mellom partene i arbeidslivet. Ideologiske styringsmidler dreier seg i skolesammenheng først og fremst om den nasjonale læreplanen, men også etter- og videreutdanning av skoleledere og lærere er



en del av den ideologiske styringen. Bruk av statlig tilsyn, kontroll og veiledning vil jeg også trekke inn her, selv om denne formen for styring også er en del av ansvarliggjøring som styringsvirkemiddel. Bruk av tilsyn som kontroll og veiledning trenger i denne sammenheng en teoretisk avklaring.

Ved innføringen av målstyring og ønsket om mer desentralisering og autonomisering av skoleeiere og skoler, har andre former for styring enn regelstyring blitt viktigere, men som både Karlsen (2002) og Røvik (2007) er inne på skjedde det på 1990-tallet en restrukturering og styringsmessig tilpasning til den økte markedsorienteringen innen økonomisk og organisasjonsmessig virksomhet. På tross av målstyring og autonomisering av skolen var læreplanene i 90-tallsreformene sentralt- og innholdsstyrte. Fra 2000-tallet har det skjedd en større vektlegging på styring og mindre på ledelse igjen, men denne styringstenkningen blir av Røvik karakterisert som rehierarkisering og ikke rebyråkratisering. Det er innenfor en slik styringstenkning den sterkere vekten på sentrale kontrollordninger som tilsyn og veiledning må bli betraktet. Det har vært en økning av statens tilsyns- og kontrollvirksomhet de senere årene ettersom staten har blitt mer mangfoldig og i større grad basert på desentraliserte styringsmodeller (Helgøy og Serigstad 2004). Denne økte vektleggingen av tilsyn og kontroll synes å henge sammen med framveksten av New Public Management-inspirerte reformer for offentlig forvaltning. Som nevnt ovenfor er disse reformene basert på nyliberalistisk økonomisk- og internasjonale management teorier for effektivisering og omstilling. Selv om disse teoriene vektlegger desentralisering og mer rammestyring i forholdet mellom stat og kommuner, mener Helgøy og Serigstad (2004) at dette ofte heller gir sentraliserende effekter gjennom økt behov for regulering, tilsyn og kontroll. Det ligger altså innebygd en spenning mellom autonomi og styring som på mange måter representerer et uløselig dilemma. I og med at det kommunale selvstyret har en sterk posisjon i Norge, er mye offentlig myndighet som ellers ville ha ligget i den sentrale statsforvaltningen overført til kommunal forvaltning. I henhold til Kommuneloven av 1992 skal de lokale myndigheters oppgave være å iverksette og koordinere nasjonal politikk på det lokale nivået. Dette er i

tråd med målstyringstenkningen der mål settes av overordnet nivå, mens det er opp til underordnet nivå å finne midler for å realisere dem (Helgøy 2004:8). Men på tross av friheten Kommuneloven gir, ser man at den statlige styringen på en del områder blir stadig sterkere fordi kommunene ikke er iverksettere med eget handlingsrom.

Handlingsrommet er ofte så innskrenket at å effektivere beslutninger ofte er en bedre betegnelse enn kommunal handlefrihet. Dette autonomiparadokset blir av mange forskere betegnet som *sentralisert desentralisering* (Helgøy 2004:9). Staten styrer ikke mindre en før, men med andre midler. Staten bruker i denne sammenhengen fylkesmannsembetet som den lokale koordinerende og styrende instans av kommunesektoren. Det har også vært en betydelig utvikling av nye og bedre statistikk-, rapporterings- og informasjonssystemer og mer rettighetslovgiving.

Ovenfor ble det, med henvisning til Neby (2004), stilt spørsmål om hvordan man kan styre når avstanden mellom nivåene blir for store. Utgangspunktet for styring i en NPM-inspirert reform er at politikken og dens administrative apparat sentralt skal konsentrere seg om ”de store spørsmålene” som sentrale målsettinger og hovedprioriteringer, mens forvaltningen lokalt skal være autonome og ta seg av styringen lokalt. Lokal autonomi gir på denne måten organisasjonene fleksibilitet og kreativitet, noe som er nødvendig for tilpasning til omgivelser i endring. Et problem knyttet til en slik autonomisering av lokale enheter i forvaltningskjeden er at offentlig sektor ofte preges av skriftende, ustabile og inkonsistente målsettinger. Dette kan innebære at rammene som de autonome enhetene ideelt sett skal virke innenfor blir uklare, og at det kan tenkes å oppstå motsetninger i sak og prinsipp både sentralt og perifert (Neby 2004:9). Bruken av tilsyn og kontroll med at kommunesektoren, og skolene, følger lover, retningslinjer og forskrifter har vekslet med ulike politiske regimer og internasjonale påvirkninger. Det har vært et prinsipp at det i forholdet mellom stat og kommune ikke ligger et over/underordnings forhold i den forstand at staten har løpende instruksjonsmyndighet overfor kommunene, men at det er en balanse mellom styringsnivåene. Bedre samspill mellom stat og lokalforvaltning er et mål for utviklingen av statlig virksomhet, noe som kommer fram i intensjonen i

Kommuneloven av 1992 om å redusere det statlige tilsynet for å fjerne unødig kontroll og dempe detaljstyringen til fordel for kommunenes egenkontroll. Samtidig ligger det en intensjon i loven om å tone ned styringsmekanismer knyttet til hierarkisk kontroll og finansielle ordninger til fordel for såkalte integrasjonsmekanismer som samspill, veiledning og dialog (Helgøy 2004:13). Det ligger altså et ansvarlighets- og utviklingsforhold i bruken av tilsyn og kontroll for å sikre at offentlige virksomheter drives i overensstemmelse med lovgivning og politiske intensjoner, men samtidig kan man si at mer bruk av tilsyn og kontroll også vil føre til økt ansvarliggjøring særlig dersom tilsynet vektlegger resultatoppfølging av skoler.

Tilsyn og kontroll, som utgjør statens viktigste instrument for regulering, er avgjørende som legitimering av demokratiet. Et kontrollbasert tilsyn må derimot kunne sies å ta utgangspunkt i en pessimistisk grunntanke der man reiser tvil om tilsynsobjektene evne eller vilje til å følge fastsatte regler, og at det oppstår et mistillitsforhold. Da vil kun en trussel om sanksjoner kunne føre til måloppnåelse. På den andre siden legger statens tilsynsfunksjon også opp til at fylkesmannen som tilsynsorgan skal ha en *veilederrolle* i sin tilsynsfunksjon. Dette er en mer optimistisk aktivitet der gjensidig dialog mellom den som fører tilsyn og den som blir utsatt for tilsyn er viktigst. I stedet for mistillit som utfører av kontroll, kan tilsynet her bli preget av gjensidig tillit og at prosesser med å opparbeide mer kompetanse får legitimitet. Dette innebærer å føre en tilsynsrolle ut fra et *deliberativt perspektiv* (Helgøy 2004:23). I utdanningssektoren har tilsyn i henhold til Helgøy (2004:24) gått fra å være utført ved kontroll til en veilederrolle, og at tilsynet fungerer mer som en dialogpartner og rådgiver enn som kontrollør. Om dette er tilfelle i 2008 kommer jeg tilbake til i analysen av resultatene.

### Ansvarliggjøring:

**Resultatstyring** som kontrollmekanisme oppstår når det lokale planet er ansvarlig for resultater ut fra styringsprinsipper satt regionalt og sentralt. Sentraladministrasjonen

betrakter seg i henhold til en slik ansvarliggjøring av lokale aktører ikke som resultatansvarlige for enkeltavgjørelser på andre nivåer i systemet, selv om den har et overordnet systemansvar. En slik selvstendighet forplikter, og det tas i bruk forskjellige former for vurdering/evaluering som kontroll. Sentrale myndigheter har altså stor tro på de lokale initiativ, og nøkkelen til suksess ligger med en slik styringsmodell i at skoleeiere og skoleledere er bevisste på mål og intensjoner og at de er i stand til å følge opp lokalt.

**Målstyring** som utviklingstiltak oppstår når lokalt satte mål skal bidra til å styre organisasjonen i riktig retning ut fra lokale utfordringer.

For å finne styringssignaler i dokumentene ut fra en ansvarliggjøringstanke med bruk av resultat- og målstyring er det, i henhold til Englands 5 styringskategorier, aktuelt å se på bruk av vurderings-, markeds- og brukerstyring, men også bruk av ledelse, syn på læring i organisasjoner, bruk av informasjon og statistikk, forskjellige former for ansvarliggjøring og oppfølging fra den som styrer, vurdering av kriterier for kvalitet og kompetanse og bruk av forskjellige former for incentiver.

Som nevnt ovenfor ble de utdanningspolitiske styringsprinsippene med bruk av evaluering og ansvarliggjøring lansert på slutten av 1980-tallet (OECD 1989, St.melding 37 1990-1991). Det var imidlertid først på 2000-tallet at disse temaene institusjonaliserte seg i et reformpolitisk program (Bachmann m.fl. 2008). Det nasjonale evalueringssystemet ble vedtatt av Stortinget i 2003, og er helt avgjørende og viktig som styringsprinsipp i henhold til accountability/ansvarliggjøringstanken. Det nasjonale evalueringssystemet ble utviklet både fordi det var et behov, slik det ble framstilt av daværende forsknings- og utdanningsminister Kristin Clemet, for mer informasjon om tilstanden i norsk skole når det gjaldt data om resultater i vid forstand. Det var også viktig fordi denne informasjonen var ment brukt som et styringsredskap på den måten at åpen informasjon, og ofte offentliggjøring av denne, om resultater fra prøver og undersøkelser ville føre til at skoler med dårlige resultater ville skjerpe seg i en konkurransesituasjon. En slik konkurransementalitet og markedsorientering, med større frihet til valg for elever

og foreldre, ble ytterligere stimulert ved endring av privatskoleloven. Tilbudet av privatskoler ble riktignok ikke så omfattende som Clemet ønsket (Bachmann 2008), men utvidet med et betydelig antall friskoler som ikke var private i den forstand at de var eid av private men at det offentlige skulle stå for finansiering og at de dermed skulle underlegges nasjonalt tilsyn. Det nasjonale vurderingssystemet består av Skoleporten.no, der resultater i form av karakterer og resultater fra nasjonale prøver blir offentliggjort, og resultater fra brukerundersøkelser som Elev- og lærerundersøkelsen. I tillegg til disse nasjonale undersøkelsene og prøvene, blir også resultater fra internasjonale komparative undersøkelser som PISA, PIRLS m.fl. offentliggjort. De siste har vist seg å få betydelig oppmerksomhet, særlig av mediene, fordi resultatene fra undersøkelsene viser at norske elever har kommet dårlig ut i forhold til elever fra andre land vi ønsker å sammenligne oss med. Tidligere utdanningsminister Clemet har i intervjuer (Bachmann 2008:100) gitt uttrykk for at Kvalitetsportalen først og fremst skulle virke som en informasjonskanal der det kunne føres dialoger mellom skolene og ulike brukere av skolen, særlig foreldre. På denne måten kunne brukerne få betydelig mer innflytelse på innholdet i opplæringen ved å stille krav til skolene.

Mediene og interesseorganisasjoner som NHO har med utgangspunkt i resultater fra særlig de internasjonale undersøkelsene, kunnet sette press på politiske myndigheter til å foreta endringer i skolen for å skape bedre resultater. Globaliseringen og den internasjonale økonomiske konkurransen der økt kunnskapsbehov er særlig viktig, har i stor grad ført til kravene fra politikere, medier og organisasjoner om en fornyelse av offentlig sektor og et nytt styringssystem der mer kvalitet i skole og opplæring er et sentralt mål. Styringen i denne sammenhengen er nødvendig for å optimere og intensivere bruken av de enkelte individers ressurser, bruke deres kompetanse og utvikle den videre. Denne individorienteringen er gjennomgående viktig i styringsdokumentene ved innføring av Kunnskapsløftet, og gir seg utslag i bruken av begreper som livslang læring, lærende samfunn og organisasjoner, kompetanseutvikling, fleksibilitet og omstillingsevne. Disse begrepene er også satt på dagsorden i OECD, EU og UNESCO,

og gir på denne måten klare indikasjoner på den internasjonale orienteringen ved innføringen av ny reform og et nytt styringssystem. Styringen skal i størst mulig grad rettes mot selvstyring gjennom prinsippet om ”frihet til å ta ansvar”. Skolen skal ikke dirigeres av statlige direktiv, men bruke egne krefter og kompetanse til å skape en god skole og selv sørge for kvalitetssikring. Skoleeiere og skoler må utvikle egne vurderingssystemer som skal sikre at det utøves press overfor lærere og elever. En slik form for selvstyring, eller ”self-governmentality”, både når det gjelder personer og organisasjoner har sitt utgangspunkt i filosofen Foucaults teorier om Governmentality (Bachmann 2008). Menneskene forventes i henhold til disse teoriene å mestre den frihet de får tildelt ved selvstyring. Dette samsvarer i stor grad med den postmodernistiske tenkningen om selvrefleksivitet og ansvars- og identitetsskaping gjennom dette (Giddens 1991). Men den økende graden av frihet samsvarer også med økt grad av ansvarliggjøring, noe som krever mer konkrete styringsmidler for å kunne følges opp.

I tillegg til disse mer diffuse styringsmidlene kommer kontroll og tilsynsaspektet fra overordnede myndigheter inn. Skoleeiere er tillagt en sentral rolle i oppfølging og kontroll av om skoler følger opp målsettinger og krav til resultater, og sentrale myndigheter, først og fremst representert ved fylkesmannen, skal føre tilsyn med om skoler følger lover og forskrifter. På denne måten skal skolene i henhold til ansvarliggjøringstanken bli satt under et konstant press selv om de har fått større lokalt handlingsrom. Den resultatbaserte ansvarsplikten baserer seg altså både på at skoler skal bli motivert til handling dersom det observeres avvik mellom observerte resultater og mål for gode resultater, og at det skal utøves press ovenfra når det gjelder handling for å bedre resultatene (Møller 2005). Dette handler da om at noen må definere kvalitetsmål for opplæringen, og at disse målene nødvendigvis må være presist definert ovenfra. Dette er ikke alltid tilfelle når det gis større tillit til at profesjonene lokalt har den kompetanse som skal til for å definere dette selv ut fra mer diffuse overordnede kompetansemål. Innenfor denne styringstenkningen er også krav til ledelse i organisasjonene gitt en sentral plass blant annet fordi økt lokalt handlingsrom og større grad av selvstyring krever god kvalitet

på lederne, og at de kan lede i tråd med de styringssignaler som gjelder innenfor ansvarliggjøringstenkningen.

### Verdiorientering.

I analysen av særlig de sentrale styringsdokumentene, ønsker jeg også å beskrive og analysere ord, begreper og framstillinger som beskriver hvilken verdiorientering styringsdokumentene gir uttrykk for. Selv om en slik analyse ikke gir noen beskrivelse av styringssignaler, vil det kunne vise til om de forskjellige regjeringene som har bidratt i reformen Kunnskapsløftet har hatt verdi- og ideologiske grunnmotiver for de ønsker, prioriteringer og styringsprinsipper som gir seg utslag. I Norge har skolereformer vært gjennomført relativt hyppig, og de gir uttrykk for at skolen som institusjon for sosialisering og kunnskapsutvikling er et sentralt område i norsk samfunnsliv. Påvirkning av skolens innhold i retning av om opplæringen skal være basert på likeverdighet, lik opplæring for alle og inkludering av alle i den samme skolen uansett kunnskaper og sosial bakgrunn, eller om det skal tas mer hensyn til individene/brukernes rett til å få tilpasset opplæring ut fra sitt ståsted og rett til valg av opplæringssted, er viktig i denne sammenheng. Man må kunne forvente at regjeringer utgått fra venstresiden i norsk politikk er mest opptatt av likhet og fellesskapsverdier, mens regjeringer utgått fra høyresiden er mest opptatt av verdier som frihet for individet og pluralisme i valgmuligheter. I forhold til styringsdiskursene som er beskrevet ovenfor og brukt i analysen av styringssignalene i dokumentene, vil byråkratisering som styring være en garanti for likebehandling og rettferdighet der alle må følge de samme regler, mens bruker- markeds- og målstyring gir individer mer frihet til både å definere sine egne behov og at flere institusjoner enn statlige kan drive med opplæring i et marked. Etter at New Public Management tenkningen fikk gjennomslag i moderniseringen av offentlig sektor på 1980-tallet, og at denne formen for markedsliberal styringslogikk er akseptert av så og si alle politiske partier, har det blitt vanskeligere å trekke konklusjonen om at venstresiden støtter byråkratisering fordi den garanterer for likebehandling og rettferdighet og at høyresiden kun støtter seg til markedsliberal styring.

I artikkelen "Likeverd som ledelsesutfordring" skriver Gjert Langfeldt (2006) at det er like viktig å ta hensyn til verdier i organiseringen av skolen som hvilken læring som skjer der. Han henviser til Aasen (Aasen 2006) som mener at fremtidens skoleledere må drøfte hvilke verdier som spiller inn i styringen og organiseringen av skolens virksomhet. Slike verdier har betydning for utvikling av skolen som organisasjon, og for hvordan skolen er med på å prege barn og unges oppvekst. Det viktige spørsmålet å stille er om skolen utvikles i en retning hvor alle inkluderes, eller om det skapes ulikhet gjennom de systemer som brukes for å styre og lede skolen. Skoleforskere har pekt på "den lange enigheten" som har eksistert innen utdanningspolitikken i Norge i forhold til likeverdstanden i en skole for alle, men at det nedfelte seg et skille på slutten av 1990 årene der mer nyliberale motiv ble styrket ikke minst ved at utdanningens nytteverdi ble fremhevet. Likhetsprinsippet innebærer at utdanning skal være lik for alle og at den skal ha lik verdi uansett hvilke forutsetninger de enkelte individene har for opplæring. Et slikt prinsipp har i praksis ført til at det ble utviklet nasjonale standarder og et felles lovverk som var sterkt styrende for alle som drev med utdanning. Dette har da også vært med på å forme Norge som et egalitært og demokratisk samfunn. Likhetsprinsippet utviklet seg etter hvert til et likeverdsprinsipp der ulike elever skulle få ulik opplæring med lik verdi. Det nye er at ikke alle skal få det samme, men at en ved å bli behandlet forskjellig får like muligheter. Prinsippet om likhet i tilgang, muligheter og innhold av undervisningen blir på denne måten noe uthulet, og en klarere form for individualisme blir mer fremhevet. Det er i denne sammenheng at prinsippet om tilpasset opplæring blir innført og legitimert som at alle elever ikke nødvendigvis må bli behandlet likt og gå gjennom det samme i undervisningen, men at de fremdeles er likeverdige som individer i den norske fellesskolen. Likeverdsprinsippet har også blitt lagt til grunn i statlig tilsyn med skolene ved at skolene har blitt kontrollert på om de har gitt den enkelte elev opplæring ut fra sitt ståsted. På denne måten har det individualistiske brukerhensynet fått en statlig legitimert plass.

Langfeldt (2006:255) stiller spørsmålet om den lange enigheten er forbi ved innføring av



reformen Kunnskapsløftet. Enigheten innen utdanningspolitikken har blitt mindre ved endringene i nasjonal styring der ”mulighetsrommet” har blitt større for hva som kan oppfattes som likeverdig. Disse endringene har å gjøre med globaliseringen og den internasjonale høyredreiningen i politikken, som er beskrevet utførlig ovenfor. Den internasjonale kunnskapsøkonomien har blitt et sentralt reformområde, og det har ført til at alle partier må ta hensyn til den internasjonale konkurransen når utdanningspolitikk skal utformes. Som nevnt tidligere i denne oppgaven har andre aktører enn de nasjonalt politiske fått stor innvirkning på utformingen av politikken på dette feltet. På side 10 ble det referert til en uttalelse av direktør Finn Bergesen i NHO der han hevder at det er skolen med sin egalitære logikk som skaper alle taperne i samfunnet ved å la være å stille krav. I en artikkel i ABC Nyheter 8/1 -08 sier visegeneralsekretær i OECD Aart Jan de Geus (ABC Nyheter 8.januar 2008) at ambisjonen om likhet i den norske skolen ødelegger for ambisjonen om fremragethet og mangfold. Han viser da til de dårlige resultatene for norske elever i PISA testene og mener at Norge har en lang vei å gå når det gjelder norske elevers prestasjoner. Han mener, som Bergesen, at likhetstanken og velstanden i Norge kan være et problem. Langfeldt (2006) drøfter i artikkelen nevnt ovenfor tre begivenheter som han mener har påvirket mulighetene for hvordan likeverd kan tegnes ut som praktisk politikk. Gjennom vektleggingen av målstyring og resultatansvar har skolene fått et smalere resultatbegrep der spørsmålet blir hvilke resultater som er viktige og hvem som definerer hvilke resultater som skal oppnås. I forhold til mye bruk av standardiserte prøver som nasjonale prøver, er det ikke slik at alle elever har evne til å yte sitt beste bare de får prøver som utfordrer dem. De viktigste forskjeller mellom elever bestemmes ikke av undervisningen, men av forskjeller i hjemmebakgrunn, familiestruktur m.m. Accountability-bevegelsens definisjon av likeverd som sjanselighet rommer ikke det samme som i Norge der likeverd også har med innhold i opplæringen å gjøre. Dette er ikke minst viktig når det gjelder tilpasset opplæring der tilpasningen også må bestå i å finne innhold og arbeidsmåter som stimulerer alle på hvert sitt nivå. Langfeldt (2006) mener for det andre at Skoleporten som strategi for kvalitetsutvikling, og som et indirekte og komplekst styringsorgan, ikke

er i tråd med ønsker fra lærere og skoleledere om hva som kan bidra til bedre resultater for elevene. Undersøkelser viser at mindre enn 20% av rektorer bruker Skoleporten som verktøy for å vurdere egen skoles resultater.

For det tredje mener Langfeldt (2006) at selve spillereglene for muligheten for likeverd er endret ved innføring av Friskoleloven fra 2003. Friskoleloven styrker brukernes rettigheter til valg av skole, og konkurranse mellom friskoler og offentlige skoler vil kunne føre til at offentlige skoler må skjerpe seg når det gjelder kvalitet. Langfeldt (2006) mener at enhetsskolen er forlatt i Norge med innføring av denne loven fordi den enkeltes rett til å velge gir nye forutsetninger for den utformingen av likhet og likeverd som enhetsskolen skal romme. Markedet vil nå bestemme mulighetene for felles sosialisering og kvalifisering. De partipolitiske motsetningene har da også vært større når det gjelder godkjenning av friskoler enn når det gjelder andre prinsipper ved innføring av nye reform som er vel så liberalistiske. Sommeren 2008 har det foregått en debatt i Dagbladet (Dagbladet 24/7, 26/7 og 29/7 2008) mellom tidligere utdanningsminister Kristin Clemet og statsminister Jens Stoltenberg som viser de ideologiske skillelinjene når det gjelder syn på friskoler. Stoltenberg mener at friskolene skaper skiller i det norske skolelandskapet og at de fratar den offentlige skolen ressurser, og at etablering av friskoler/privatskoler vil føre til en skole for barn av foreldre med høy inntekt og en skole for dem med normal inntekt som i blant annet Storbritannia. Clemet mener derimot at innslaget av friskoler i Norge er så lite at det ikke er grunnlag for å snakke om noe klasseskille, men at friskolene vil være et viktig bidrag når det gjelder mangfoldet.

### Analysegrunnlag.

Med utgangspunkt i modellen og beskrivelsene av ansvarlighet/responsibility og ansvarliggjøring/accountability, men også ved å skjele til den økte vekten som markedsliberalisme og internasjonal konkurranse har for styringssystemer og hvilket verdi- og ideologisk politisk syn forskjellige regjeringer har, vil jeg analysere de sentrale og regionale styringsdokumenter jeg har valgt ut.

Jeg bruker kategoriene nedenfor når jeg går gjennom dokumentene. Kategoriene er i stor grad basert på de 6 styringsdiskursene presentert ovenfor, og de styringsmidler som i tillegg er nevnt ovenfor under hovedkategoriene ansvarlighet og ansvarliggjøring . Jeg anser kultur- og institusjonsdiskursen for mest aktuell for skolenivået. I tillegg til styringsdiskursene nevnt ovenfor har jeg også for de sentrale styringsdokumentene tatt med en kategori der jeg ser på den internasjonale orienteringen i dokumentene som legitimering for foreslåtte tiltak og styringssignaler som er slått sammen med en kategori som måler bruk av informasjon og statistikk, og en egen kategori der jeg ser på verdiorientering i dokumentene ut fra en politisk-ideologisk synsvinkel. Det siste mener jeg er interessant fordi de mange skolepolitiske reformer i Norge de siste tiårene i stor grad er begrunnet ut fra nettopp et politisk-ideologisk grunnsyn, og fordi det sommeren 2008 har foregått en skolepolitisk debatt mellom sentrale politikere som kan stå som representanter for to ulike ideologiske retninger.

#### Kategorier:

A: Bruk av regel-og innholdsstyring (statlig, byråkratisk styring knyttet til ansvarlighet):

- Økonomisk styring
- Juridisk styring
- Ideologisk styring
- Tilsyn og kontroll

B: Bruk av resultat- og målstyring (styringsprinsipper knyttet til ansvarliggjøring):

- System for vurderingsstyring
- Bruk av informasjon og statistikk, internasjonal orientering
- Ledelse som styringsvirkemiddel
- Vektlegging av organisasjonsutvikling (bl.a. lærende organisasjon)
- Bruk av incentiver
- Markeds- og brukerstyring
- Forskjellige former for ansvarliggjøring og oppfølging fra myndigheter og skoleeier

- Bruk av kvalitetskriterier og kompetanseutvikling

C: Verdiorientering: Sosialdemokratiske verdier (likhet, fellesskap, dannelse) vs. nyliberalistiske verdier (frihet, individualisme)

Ved analysen av de sentrale styringsdokumentene har jeg valgt å bruke NOU 16 (2002-2003), St.melding 30 (2003-2004) og St.melding 31 (2007-2008), men jeg vil særlig konsentrere meg om å sammenligne styringssignaler i de to siste dokumentene med bruk av kategoriene ovenfor. Jeg vil også vurdere disse dokumentene ut fra politiske og verdimessige hensyn ettersom de er utarbeidet av to forskjellige regjeringer der man kan forvente forskjellige ideologiske grunnsyn. Når det gjelder de regionale styringsdokumentene, der jeg har brukt økonomiplaner/budsjett, ansvarsdokumenter, kompetanseutviklingsplaner og noen andre interne styringsdokumenter, vil jeg ved siden av å se på styringssignaler også se disse i forhold til de kontroll og kvalitetssikringssystemer som er brukt fra disse skoleeierne side.

### **3. Metode**

I dette kapittelet vil jeg redegjøre for hvordan jeg har gått fram i arbeidet med innsamling og behandling av det empiriske materialet. Valg av metode, forskningsdesign, utvelging av undersøkelsesenheter/dokumenter, bearbeiding, fremstilling og analyse av data, er avgjørende for pålitelighet og gyldighet i forhold til krav om vitenskapelig tilnærming.

#### **3.1 Metodisk tilnærming**

Det har vært naturlig å velge en kvalitativ tilnærming i forskningen ettersom kvalitative metoder preges av en tankegang der tenkemåter og utsagn formuleres i ord og i mindre grad med tall som i kvantitativ forskning. Siden kvalitative data vanligvis egner seg best til å beskrive situasjoner, forståelse og fortolkning, har dette vært mitt fokus for

innsamlingen. Utvelging av informasjon har foregått underveis i den empiriske undersøkelsen, parallelt med innsamlig og analyse av data. Denne fleksibiliteten har ført til at det har vært mulig å tilslutte nye dokumenter til analysen som ikke har vært planlagt i forkant av behandlingen av data (Grønmo 2004).

### 3.1.1 Design. Analyse av dokumenter

Forskningsdesignet som er valgt med hovedsakelig innholds- og formanalyse av sentrale og regionale styringsdokumenter, har sitt utgangspunkt i at problemstillingen stiller spørsmål om styringssignaler i forhold til innføring av Kunnskapsløftet og hvordan skoleeiere har tolket de sentrale styringssignalene ved utforming av sine egne. Det har ikke vært foretatt omfattende intervjuer av ledere i sentrale styringsorganer og skoleeiere ettersom jeg i utgangspunktet skulle hatt tilgang på resultater av intervjuer foretatt av forskere i FIRE, men skoleeierne har blitt spurt om hvilke dokumenter de mener gir innsyn i og hvilke grep de har tatt ved innføring av Kunnskapsløftet. Ettersom offentliggjøring av første delrapport i FIRE har blitt vesentlig forsinket, har jeg ikke kunnet bruke de resultater som har kommet ut av deres omfattende intervjuing av sentrale aktører i forvaltningen. Teori om styring av skolen i nyere tid og hvilke styringsdiskurser som gjelder ved implementering av reformer, er knyttet nært til den empirien som har kommet ut av innholdsanalysene.

Kvalitativ innholdsanalyse av tekster innebærer systematisering av hele eller utvalgte tekstsitater, bildeutsnitt eller andre innholdselementer med sikte på å belyse problemstillingen. Det kan for eksempel dreie seg om å få innblikk i hvilke argumenter, standpunkter, holdninger eller verdier som står sentralt i ulike tekster. En diskursanalyse vil innebære en systematisk og inngående studie av innholdet i en tekst, der hensikten er å avdekke hvordan denne teksten som helhet er strukturert av større tenkemønstre (Grønmo 2004:128). Jeg har vurdert det som for omfattende å bruke diskursanalyse for mitt formål i denne oppgaven, men en enklere form for diskursanalyse har klare paralleller til en innholdsanalyse. Det er hele tiden problemstillingen for undersøkelsen

som er siktepunkt for studien og datainnsamlingen. Når tema for hva som skal analyseres og tekster er funnet, er det viktig å foreta kildekritiske og kontekstuelle vurderinger av de enkelte tekstene. Offentlige dokumenter er som regel tilgjengelige for offentligheten dersom de ikke har et sensibelt innhold, men det kan være et vurderingsspørsmål å plukke ut hvilke dokumenter som er de viktigste, eller mest relevante, for å belyse problemstillingen. Det må også vurderes hvilken kontekst tekstene går inn i. Dette er viktig både for å vurdere tekstenes autensitet og troverdighet, og for å vurdere tekstenes representativitet. Er det forfatterens eget budskap som kommer til uttrykk, eller er de utformet på vegne av mange og derfor representative. Offentlige styringsdokumenter vil som oftest være normative, autoritative og representere myndighetene, men signalene de gir om retning og styring vil ofte kunne være diffuse og gi rom for ulike tolkninger. Innholdsanalysen av tekstene vil måtte konsentrere seg om mening og budskap i innholdet, mens formanalysen tar utgangspunkt i stilistiske eller språklig karakteristika som ord og begreper brukt i et maktperspektiv. I min innholdsanalyse av 3 sentrale styringsdokumenter ved innføringen av Kunnskapsløftet, har jeg konsentrert meg om mening og innhold ut fra både overordnede politiske føringer og om styringssignaler som både har vært konkret utformet og mer diffuse og dermed gjenstand for tolkning.

Under datainnsamlingen og ved innholdsanalysen, vil det også som oftest være naturlig å gruppere ord og begreper i *kategorier*. Utvelgingen av kategorier tar utgangspunkt i problemstillingen og den prioritering av tema som ble foretatt under forberedelsene til datainnsamlingen, og tekstutsnitt merkes etter kategori etter hvert som en går gjennom teksten. Det er når forskeren foretar en slik kategorisering av det relevante innholdet i tekstene at vekslingen mellom datainnsamling og dataanalyse kommer sterkest til uttrykk og innholdet vurdert i forhold til problemstillingen. Dette er også min erfaring når det gjelder arbeidet med kategoriseringen av styringssignaler ut fra regel- og målstyring. Kategoriseringen har vært et stort og helt nødvendig redskap i analysen av tekstene i dokumentene. Leiulfsrud og Hvinden (1996) peker på at det ved analyse av kvalitative data har stor nytteverdi å kombinere, eller pendle mellom to innfallsvinkler i

analysearbeidet: 1) å bruke noen teknikker for å bygge opp en struktur "nedenfra" ved å benytte ulike former for koding av data, og 2) å parallellt søke etter en struktur "ovenfra" der forskeren må ha en overordnet ide eller metafor å gå ut i fra. Denne ideen eller metaforen kan enten være der fra starten eller dukke opp som en "oppdagelse" under arbeidet med egne data. Forskeren må lete etter mønstre og prosesser, tenke i helhet ikke bare i empiriske bruddstykker. Når det er laget koder og kategorier, må tekstelementer som omfatter de samme koder og kategorier kobles sammen. Disse tekstelementene som er koblet sammen kan igjen knyttes til teoretiske begreper. Brekke (2006) mener at det er viktig at teorier, begreper og modeller som skal brukes i analysen tydeliggjøres så tidlig som mulig. Teorier og begreper er en del av den totale forforståelsen vi går inn i analysearbeidet med. Analysen er vanligvis ikke formalisert, men skjer mer og mindre intuitivt med utgangspunkt i den foreliggende teksten. Dette gir et godt grunnlag for en helhetsbeskrivelse.

De kategoriene jeg kom fram til viste seg å være gode analyseredskaper både for de sentrale- og de regionale styringsdokumentene. Noen kategorier var ikke fullt ut overlappende, spesielt de som gjaldt politisk-ideologiske føringer, men de andre styringsprinsippene som var kategorisert var gode redskaper i sammenligninger mellom dokumentene. Innenfor kvalitativ forskning skilles det mellom to grunnleggende analysestrategier: 1) sammenlignende studier av forskjeller og 2) kvalitativ analyse av fellestrekk (Ragin 1994). Ragin hevder at så godt som all empirisk basert samfunnsforskning involverer en eller annen form for komparasjon. Så også i min studie, der to fylkeskommuner sammenlignes i forhold til hvilke styringsredskaper som brukes og hvordan skoleeierne følger opp skolene. De kategoriserte styringssignalene kunne settes inn i skjemaer som gjorde sammenligningene tydeligere.

### 3.1.2 Kvalitetskrav og etikk

Et problem ved kvalitativ innholdsanalyse er at forskerens perspektiv kan påvirke utvelgning og tolking av tekstene. Tekster som er relevante og fruktbare for

problemstillingen kan bli oversett og valgt bort fordi de ikke passer inn i forskerens perspektiv. Forskerens kildekritiske forståelse kan bli så begrenset at tolkninger av tekstene kan bli påvirket av dette. Tolkninger av tekster kan også bli påvirket av at forskerens kontekstuelle forståelse er for begrenset, at det ikke har blitt vurdert godt nok hvem teksten er representativ for eller hvilken betydning teksten har. Som nevnt ovenfor er offentlige styringsdokumenter normative, autoritative og representative for offentlige myndigheter. Det er av betydning for *validiteten* ved en undersøkelse at det datamaterialet som brukes resulterer i data som er relevante for problemstillingen (Grønmo 2004:221), og jeg vil påstå at min bruk av data fra de mest sentrale styringsdokumentene fra politisk hold ved innføringen av Kunnskapsløftet og ved revideringen av noen styringssignaler, NOU 16 (2002-2003), St.melding 30 (2003-2004) og St.melding 31 (2007-2008), er representative når det gjelder å gi uttrykk for styringssignaler. Jeg mener også at jeg har brukt de mest sentrale styringsdokumentene fra de to fylkeskommunene for å kunne analysere styringssignalene i disse. Det ville ha vært av betydning for validiteten at jeg hadde kunnet benytte meg av de intervjuene som er gjennomført i FIRE prosjektet, slik at informatørene i institusjonene selv kunne uttrykt sine synspunkter på hva de oppfattet som styringssignaler, men dette forringer etter min mening ikke kvaliteten i vesentlig grad i forhold til å kunne gi gode svar på spørsmålene i problemstillingen.

### 3.1.3 Analyse av datamaterialet

Ved gjennomgang av metodelitteratur om analyse av kvalitative data, kommer det fram hos alle at det er viktig å både ha den overordnede helheten i analysearbeidet, og samtidig en systematisk og detaljert oversikt over hva som ligger i dataene. Når det gjelder analyse av offentlige dokumenter, der det normative perspektivet er meget framtrædende når holdninger, intensjoner, krav og retningslinjer er sentrale dimensjoner, er vekslingen mellom del- og helhetsforståelse svært viktig for å få tak i det underkommuniserte budskapet (Brekke, 2006). Leiulfsrud og Hvinden (1996) fremmer noen nyttige råd ved analyse av kvalitative data som jeg mener det kan være viktig å merke seg:



- 1) De mønstre man mener å kunne se i materialet bør kartlegges og granskes. Hvordan ser hovedmønsteret ut? Hvilke kriterier er viktig å forstå? Er det noen bakenforliggende mekanismer som forklarer hvordan mønstrene har framkommet (politiske syn m.m.).
- 2) Man må stille spørsmål om i hvilken grad observasjonene faller innenfor visse større mønstre eller ikke, og i hvilken grad iakttagelsene er sammenlignbare med hverandre. Hvordan ser våre iakttagelser og vårt erfaringsmateriale ut i forhold til den empirien tidligere relevante undersøkelser bygger på?
- 3) Det må letes etter kontraster i materialet. I hvilken grad synliggjøres empiriske kontraster?
- 4) Er det noe ambivalens, tvetydigheter og spenninger i materialet?
- 5) Ad-hoc iakttagelser må det tas vare på.

Ved analysen av datamaterialet har jeg forholdt meg til kategoriene nevnt på side 31 i forhold til det overordnede temaet som er *styringsprinsipper i sentrale og regionale utdanningspolitiske dokumenter*, og til rådene fra Leiulfsrud og Hvinden nevnt ovenfor.

## 4. Resultater

Jeg vil i dette kapittelet foreta en analyse av de utvalgte offentlige dokumentene og de regionale styringsdokumentene med utgangspunkt i kategoriene beskrevet ovenfor. Det er naturlig å starte med det overordnede forvaltningsmessige perspektivet som representerer grunnlagsdokumentene for innføringen av Kunnskapsløftet, NOU 2003:16 og Stortingsmelding 30 (2003-2004). I tillegg vil også Stortingsmelding 31 (2007-2008) bli gjennomgått og analysert fordi denne meldingen representerer en justering av mål, intensjoner og ikke minst styring underveis i gjennomføringen av reformen.

### 4.1 Sentrale styringsdokumenter

**NOU 2003:16** *I første rekke* er det viktigste bakgrunnsdokumentet for St.melding 30

(2003-2004) *Kultur for læring*. Dette dokumentet er innstillingen fra Kvalitetsutvalget om en forsterket grunnopplæring for alle. Kvalitetsutvalget ble oppnevnt 5.oktober 2001 med et mandat som gikk ut på å vurdere innhold, kvalitet og organisering av grunnopplæringen. Utvalget ble opprinnelig nedsatt av regjeringen Stoltenberg, men ved regjeringsskiftet i 2001 fikk utvalget ny sammensetning og nytt mandat fra Bondeviks samarbeidsregjering som besto av Høyre, Venstre og KrF. Utvalget avga sin innstilling til Utdannings- og forskningsdepartementet 5.juni 2003. På bakgrunn av denne utredningen samt andre dokumenter la regjeringen fram St.melding 30 som sin tilrådning til Stortinget 2.april 2004. Disse overordnede forvaltningsmessige styringsdokumentene varslet en kursendring i norsk utdanningspolitikk, blant annet på bakgrunn av nasjonal evaluering av Reform 97, internasjonale rapporter fra OECD (PISA, TIMSS, PIRLS) og påfølgende nasjonale debatter som satte et kritisk lys på norsk skole.

Generelt sagt gir NOU 2003:16 en grundig og helhetlig analyse av situasjonen på utdannings- og kompetanseområdet i Norge i forhold til den internasjonale økonomiske konkurransen og hva andre land vi konkurrerer med gjør på dette området. Det gis også grundige analyser og vurderinger av de unges situasjon i dagens samfunn og de utfordringer de står overfor innenfor kompetanse og utdanningsområdet. Individuell tilpasning av opplæringen til den enkelte, og at elever blir bevisste på sin egen læringssituasjon og videre framdrift, går som en rød tråd gjennom hele framstillingen. Dette blir framhevet som viktig for å sikre den livslange læringen som på mange måter presenteres som noe nytt i denne utredningen i forhold til grunnopplæringen. Viktige pedagogiske prinsipper som tilpasset opplæring, innlæring av grunnleggende ferdigheter og en mest mulig deltakende rolle hos alle elever i egen opplæring og vurdering, må ses som en del av den livslange læringen. Stadige endringer i forhold til behov på arbeidsmarkedet på grunn av den internasjonale konkurranseøkonomien, vil føre til at arbeidstakere må tilegne seg stadig ny kompetanse. Da må alle også ha gode grunnleggende ferdigheter og individuell kompetanse til å mestre egen læring. Den grundige analysen av de forhold som er nevnt ovenfor, gir legitimitet til de forslag

utvalget fremmer i rapporten.

Som nevnt ovenfor la regjeringen Bondevik fram ***Stortingsmelding 30:Kultur for læring*** som sin tilrådning til Stortinget 2.april 2004. Stortingsmeldingen bygger på tilrådninger fra Kvalitetsutvalget samt noen andre dokumenter som nevnes i innledningen. Meldingen er halvparten så stor i omfang som NOUen, og konsentrerer seg om å kommentere forslag og tilrådninger fra Kvalitetsutvalget og de høringsuttalelser som er kommet til denne. På bakgrunn av dette gir den sine tilrådninger. Sammenligningen med andre land innenfor OECD området er hyppig brukt ved argumentasjon og tilrådninger, og resurssituasjonen i form av materielle forhold, antall lærerårsverk og økonomi er beskrevet utførlig og sammenlignet med elevresultater. Også denne meldingen legger betydelig vekt på beskrivelse av og analyse av situasjonen i Norge når det gjelder kunnskap og kompetanse, sett i forhold til at samfunnet har blitt mer komplekst og mangfoldig og den internasjonale konkurranseøkonomien. Generelt sett har de fleste forslag som Kvalitetsutvalget har lagt spesielt vekt på blitt fulgt.

***Stortingsmelding 31 (2007-2008): Kvalitet i skolen*** ble lagt fram av regjeringen Stoltenberg II som sin tilrådning til Stortinget 13.juni 2008. Meldingen er utarbeidet av Kunnskapsdepartementet etter at to år er gått ved implementeringen av Kunnskapsløftet. Meldingen indikerer at det må foretas flere justeringen i forhold til styring fra sentralt hold og på skoleeiernivå for at intensjoner i reformen skal kunne gjennomføres, og det gis flere nye føringer når det gjelder forslag til tiltak og hvordan bedre kvaliteten i skolen.

#### 4.1.1 Resultater i sentrale styringsdokumenter

I dette kapitlet vil jeg beskrive de resultater som kommer fram ved en innholdsanalyse av de sentrale styringsdokumentene nevnt ovenfor når det gjelder kategoriene regel og innholdsstyring og resultat og målstyring. Resultatene er satt inn i et skjema slik at sammenligningen mellom de sentrale styringsdokumentene skal komme tydeligere frem.

## A: Bruk av regel og innholdsstyring

	Økonomistyring	Juridisk styring	Ideologistyring	Tilsyn og kontroll
NOU 16: I første rekke		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ønske om å forsterke lovparagrafen om tilpasset opplæring</li> <li>- Ønske om å endre oppl. loven slik at handlingsfriheten i gr.opplæringen og fleksibiliteten for skolene i egen organisering øker</li> <li>- Ønske om at nåværende bestemmelser om spesialundervisning utgår</li> <li>- Fremdeles forskriftsfesting av læreplaner, men mindre detaljstyrt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ønske om videreføring av læreplanens generelle del</li> <li>- Ønske om en forenklet læreplanstruktur for den faglige delen av læreplanverket</li> <li>- Ønske om gjennomgående læreplaner for hele gr.opplæringen</li> <li>- Kun nasjonale krav til kompetansemål og vurderingsordninger</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Skoleeier skal ha et kvalitetssikrings-system som kan dokumentere hvordan skolene overholder/ iverksetter et inkluderende læringsmiljø og gir tilpasset opplæring til alle</li> </ul>
St.melding 30: Kultur for læring		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Læreplaner skal fremdeles være forskriftsfestet</li> <li>- Forskriftsfesting av kompetansemål, grunnleggende ferdigheter og Læringsplakaten</li> <li>- Vurderingsforskriften skal endres</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Læreplanens generelle del skal videreføres</li> <li>- Læreplanstrukturen skal forenkles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Skole/læringsplakaten kan bli gjenstand for statlig tilsyn og kontroll</li> <li>- Statens tilsynsapparat må videreutvikles, bl.a. for å sikre enkeltindvidenes rettigheter</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Endring av den delen av oppl. loven som gir voksne rett til tilpasset opplæring og/eller realkompetanse vurdering</li> </ul>		
St.melding 31: Kvalitet i skolen	- Økt rammetilskudd til skolene for å drive tilpasset opplæring	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regjeringen vil vurdere om det er behov for en revisjon av læreplanens generelle del</li> <li>- Endring av opplæringslovens § 13-10 som pålegger kommunene å utarbeide rapport om tilstanden i skolen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Utvikling av mål for grunnopplæringen med egne indikatorer som skoleeiere og skoler oppfordres til å følge</li> <li>- Utarbeide veiledninger i lokalt arbeid med læreplaner</li> <li>- Utarbeide felles kvalitets-kriterier for digitale læremidler</li> <li>- Forsterket plikt for kommunene til å drive tilpasset opplæring</li> <li>- Innføring av obligatorisk kartleggings-verktøy for lesing og regning</li> <li>- Utvikling av et eget program</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Klarere nasjonal styring av skolepolitikken. Gi mer og bedre veiledning i læreplanarbeid</li> <li>- Justering av balansen mellom lokalt handlingsrom og sentral styring. Mer sentral styring</li> <li>- Kommuner skal være pliktige til å utarbeide rapport om tilstanden i skolesektoren</li> <li>- Bedre tilsynet med grunnopplæringen som bedrer og øker kontrollen med at regelverket overholdes. Det skal gis veiledning om hvordan regelverket skal forstås</li> </ul>

			for inkluderende læringsmiljø	
--	--	--	-------------------------------------	--

*Tabell 2: Bruk av regel og innholdsstyring i sentrale styringsdokumenter*

I NOU 2003:16 *I første rekke* er det lite å finne av styringssignaler innenfor regel- og innholdsstyring. Det understrekes helt generelt at grunnopplæringen både må ha et utdannings- og dannelsesperspektiv, og at det ved siden av den verdimessige forankringen også er viktig med nasjonal styring. Forslag til endringer i lover og forskrifter, og forslag til nye lover og forskrifter innenfor utdanningsområdet er særlig foreslått på områder som tillegges stor vekt i den nye reformen. Det foreslås blant annet å forsterke lovparagrafen i opplæringsloven om tilpasset opplæring ettersom dette er den høyeste av alle ambisjoner. Det foreslås også å endre opplæringsloven når det gjelder handlingsfriheten for kommunene i organiseringen av opplæringen slik at fleksibiliteten kan bli bedre når det gjelder gruppesammensetning, etablering av kontaktlærere og bestemmelser om rektors kompetanse. For den faglige delen av læreplanverket foreslås å realisere en forenklet læreplanstruktur med gjennomgående læreplaner for hele grunnopplæringen, men der det kun skal settes nasjonale krav til kompetansemål og vurderingsordninger. Den enkelte skole skal selv ha ansvar for å organisere opplæringen i tråd med overordnede prinsipper. Kvalitetsutvalget mener at en slik struktur vil kunne balansere hensynet til nasjonal styring med nødvendig rom for lokal tilpasning. Det er fremdeles ønskelig at læreplaner er forskriftsfestet, men de ønskes å være langt mindre detaljstyrte sammenlignet med R94. Når det gjelder forslaget om at opplæringsloven må forsterkes på området som gjelder tilpasset opplæring, og at det samtidig foreslås at bestemmelsene om spesialundervisning skal utgå, foreslås det også at skoleeier skal ha et kvalitetssikringssystem der det skal kunne dokumenteres hvordan skolene iverksetter et inkluderende læringsmiljø og gir tilpasset opplæring til alle.

Stortingsmelding 30 (2003-2004): *Kultur for læring* følger opp forslagene fra

Kvalitetsutvalget når det gjelder tilpasset opplæring og mindre detaljstyrte læreplaner som fremdeles skal være forskriftsfestet. Vurderingsforskriften ønskes endret slik at det skal legges mer vekt på formativ vurdering, og at det er kompetanse som skal vurderes og ikke atferd. På samme måte som det er nødvendig å innføre grunnleggende ferdigheter i alle fag som skal bli en del av det faglige læreplanverket, blir det også foreslått å innføre noen grunnleggende prinsipper og krav som skal prege og forplikte alle skoler og øvrige opplæringssteder. Dette skal være et rammeverk for kvalitet som ønskes nedfelt som forskrift. Det var nødvendig for regjeringen å skape en bro mellom den generelle delen av læreplanen og de mer fagspesifikke for å sikre kvaliteten ved blant annet tilpasset opplæring, at elevene utvikler og tar i bruk forskjellige læringsstrategier, elevmedvirkning i opplæringen og kompetanse/profesjonskrav til lærere. Alle disse strategiene er så viktige for gjennomføring av reformen med økt autonomi til den enkelte skole, lærer og elev at det var nødvendig å nedfelle det i egen forskrift og at rammeverket vil kunne bli gjenstand for statlig tilsyn.

Stortingsmelding 31 (2007-2008): *Kvalitet i skolen* ble utarbeidet av regjeringen Stoltenberg II etter at 2 år var gått ved implementeringen av Kunnskapsløftet. Etter at det er foretatt noen undersøkelser, tilsyn og evalueringer av reformen så langt, mener regjeringen at det er nødvendig å foreta flere justeringer i forhold til styring fra sentralt hold og på skoleeiernivå for at intensjonene i reformen skal kunne gjennomføres. Meldingen gir en rekke signaler i forhold til styring som er interessante når det gjelder det som er skrevet ovenfor om kontroll og tilsyn som styringsformer. Innskjerpingene som foreslås på en rekke av de områdene som er vektlagt i NOU 16 og St.melding 30, må også ses i et politisk-ideologisk perspektiv i og med at den regjering som har kommet med denne meldingen kan forventes å ha et annet ideologisk grunnsyn enn regjeringen Bondevik II som innførte reformen. Dette kommer jeg mer tilbake til senere når jeg drøfter verdiorienteringen i dokumentene. I meldingen understrekes det allerede i kapittel 1 at Kunnskapsløftets intensjoner i for liten grad har preget skolenes og skoleeierne egne planer og strategier og at elevenes læring ikke har blitt noe bedre. Denne regjeringens syn

er at for mye av utviklingsarbeidet og konkretisering av innholdet i læreplanene har vært overlatt til lokalt nivå. Evnen til oppfølging av at reformens intensjoner har vært fulgt har ikke vært god nok, og det er nå behov for veiledning av skoleeiere og skoler, og at det gis en klarere og tydeligere retning på det videre arbeidet med reformen. Styringssignalene i denne innstrammingen uttrykkes som at ”det er behov for veiledning av skoleeiere og skoler”, og at man er mer forsiktig med å skrive at det skal føres mer kontroll og tilsyn eller at det skal lages nye lover eller forskrifter. Men språket er derimot preget av en understreking av at det er et økt behov for sentral styring. Regjeringen foreslår blant annet å lage mål for grunnopplæringen med egne indikatorer som skoleeiere og skoler oppfordres til å følge. Et annet eksempel på en innstramming som det ønskes at skal være veiledende, er at det skal utarbeides veiledninger i lokalt arbeid med læreplaner, og at det allerede fra høsten 2008 vil bli publisert et sett av kvalitetssikrede lokale læreplaner. Det lokale arbeidet med læreplaner og vurdering har i følge meldingen vært for krevende for en del skoleeiere og skoler, og det er derfor behov for å justere balansen mellom det lokale handlingsrommet og sentral styring. Andre områder der det er et ønske om å lage sentralt styrte retningslinjer er at det skal utvikles felles kvalitetskriterier for digitale læremidler, et program for et inkluderende læringsmiljø, en veiledningsmal for å bedre samarbeidet mellom skole og foreldre, at det skal opprettes en skolelederutdanning der innholdet skal være regulert sentralt fra for å tydeliggjøre forventninger og krav for nytilsatte rektorer og rektorer som mangler slik utdanning og at det skal satses på å gi god veiledning om hvordan regelverket for skolen skal forstås.

Enda tydeligere og kraftigere styringssignaler for en sentral innstramming gis når det gjelder oppfølgingen av målsettingen om tilpasset opplæring. Her ønsker regjeringen en kraftfull satsing på tidlig innsats, og at det vil bli innført en forsterket plikt for kommunene til tilpasset opplæring i tidlige skoleår. For å få dette til skal det gis økt økonomisk rammetilskudd til kommunene, innføres et obligatorisk kartleggingsverktøy når det gjelder lesing og regning både på lavere trinn i grunnopplæringen og i videregående skole og at alle kommuner skal være pliktige til å utarbeide årlige rapporter



om tilstanden ved sine skoler. Selv om de utvidete kravene sentralt fra stiller skoleeiere og skoler mer til ansvar, vil de nye styringskravene måtte medføre en ytterligere byråkratisering fra sentralt nivå der særlig utdanningsdirektoratet og fylkesmennene må få en mer omfattende styringsrolle. Når det skal gis veiledning på så mange og omfattende områder, og at det også understrekes at veiledning og tilsyn er forskjellige men at det må gis enhetlige styringssignaler på begge områder, må dette føre til en betydelig utviding av mannskap som skal utføre veiledningsfunksjonene.

### **B: Bruk av resultat og målstyring**

<b>Styringssignaler</b>	<b>NOU 16:I første rekke</b>	<b>St.melding 30: Kultur for læring</b>	<b>St.melding 31: Kvalitet i skolen</b>
System for vurderingsstyring	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Skoleeier må ha et system for systematisk oppfølging av skoler, et kvalitetssystem</li> <li>- Foreslår innføring av et nasjonalt kvalitetsvurderings-system med bl.a. nasjonale prøver</li> <li>- Forslag om innføring av nytt karaktersystem A-F</li> <li>- Forslag om innføring av gjennomgående læreplaner med vekt på nasjonale krav til kompetansemål og vurderingsordninger men der det er frihet for den enkelte skole til hvordan mål skal oppnås</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Som i NOU 16</li> <li>- Som i NOU 16. Samarbeidet mellom hjem-skole skal bli en del av det nasj.systemet</li> <li>- Ønsker ikke innføring av nytt karaktersystem</li> <li>- Som i NOU 16</li> <li>- Som i NOU 16,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Det lokale handlingsrommet skal snevres inn. Mer sentral styring gjennom veiledning og tilsyn både av skoleeier og skoler</li> <li>- Opprettholde et nasjonalt vurderingssystem. Mer vekt på kartleggingsprøver, internasjonale undersøkelser og tester</li> <li>- Innføre prøver i digitale ferdigheter</li> <li>- Innsnevring av lokalt</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bør være et balansert hensyn mellom nasjonal styring og rom for lokal tilpasning</li> <li>- Sentralgitt avgangsprøve i grunnskolen avvikles ved innføring av nasjonale prøver</li> </ul>	men ønsker i tillegg utvikling av et statlig tilsynsapparat	handlingsrom. Mer nasjonal styring
Bruk av informasjon og statistikk. Internasjonal orientering	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Omfattende bruk av statistikk fra int. undersøkelser (PISA m.fl.) for å legitimere tiltak/prioriteringer</li> <li>- Ønske om å opprette egen nettportal (Skoleporten) der resultater skal offentliggjøres</li> <li>- Nasjonale prøver bygd på intern. eksempler skal gis større betydning</li> <li>- Kompetansesyn internasjonalt blir sammenlignet med det norske</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Som i NOU 16. Sterkere vektlegging av at ressursbruken i Norge til skolen er høyere enn i land vi sammenligner oss med</li> <li>- Som i NOU16</li> <li>- Som i NOU 16</li> <li>- Som i NOU 16</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Som i NOU 16 og St.meld. 30. Sterkere vektlegging av at internasjonale undersøkelser skal sammenlignes med norske forhold</li> <li>- Som i NOU 16 og St.meld. 30</li> <li>- Som i NOU 16 (se over)</li> </ul>
Ledelse og organisasjonsutvikling	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kvalitetsområdene struktur, prosess, resultat skal legges til grunn for å bedømme kvalitet på den enkelte skole i et org.perspektiv. Utvikle skoler som lærende org.</li> <li>- Krav om synlig og</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Som i NOU 16, men ikke så sterk vektlegging av struktur og prosess kvalitet som på resultat kvalitet. Mer vektlegging på at skoler utvikler seg til lærende organisasjoner</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Som i NOU 16 og St.meld. 30. Mer vektlegging av skolelederes analytiske og pedagogiske kompetanse. Ikke bare rektorer som i St.meld. 30, men alle skoleledere. Skoler skal utvikles</li> </ul>

	<p>tydelig ledelse knyttet til utvikling av et godt læringsmiljø. Gjelder både formell ledelse og lærere</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Rektor som inspirator, innovatør og veileder</li> <li>- Lærere og skoleledere skal stå sammen og ta ansvar. Distribuert ledelsessyn og vektlegging av teamledelse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Som i NOU 16, men tydelig og kraftfull ledelse skal være mer knyttet til utvikling av skoler som lærende org. enn utvikling av et godt læringsmiljø</li> <li>- Vektlegging av å unngå føyelige lærere og ledere</li> </ul>	<p>som lærende organisasjoner</p> <p>- Ikke bare rektor. Alle skoleledere</p>
Markeds- og brukerstyring	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tilpasning til den internasjonale konkurransen ved innføring av et nasjonalt vurderings system. Satsing på realfag og språk, utviding av årstimetall, individuell tilrettelegging/tilpasset opplæring for å bedre kvalitet og resultater</li> <li>- Styrking av skole-hjem samarbeidet, særlig i grunnskolen. Flere foreldresamtaler</li> <li>- Foreldre skal få kunnskap om hvordan følge opp egne barns læring, og foreldre skal gis en sentral rolle i skolebasert vurdering</li> <li>- Nettverksbygging for å utvide skolers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Som i NOU 16</li> <li>- Som i NOU 16</li> <li>- Som i NOU 16. Enkeltindividers rettigheter skal sikres ved at statens tilsynsrolle blir mer sentral</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Som i NOU 16 og St.meld. 30</li> <li>- Som i NOU 16</li> <li>- Som i NOU 16</li> <li>- Som i NOU 16</li> </ul>

	samarbeid med andre aktører som arbeidsliv, lokalsamfunn		
Verdiorientering	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Utdanning er ikke bare et individuelt prosjekt, men en investering i fellesskapet</li> <li>- Mer kunnskap skal fremme sosial rettferdighet og velferd til alle</li> <li>- Grunnopplæringen må både ha et utdannings- og et dannelsesperspektiv</li> <li>- Vektlegging av at kompetanse i grunnleggende ferdigheter og kunnskaper skal bidra til samfunnsutvikling, nasjonsbygging og identitetsskaping</li> <li>- Individorienteringen fører til at ikke alle elever får realisert sine evner og anlegg</li> <li>- Valgsamfunnet utfordrer fellesskapsfølelsen. Mindre likhet mer fleksibilitet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Få beskrivelser av noe som går i retning av en verdiorientering</li> <li>- Fagene og arbeidet med dem skal være møtested mellom grunnleggende ferdigheter og dannelse</li> <li>- Viktig utfordring å skape en likeverdig skole for alle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alle elever skal ha like muligheter til å utnytte sine evner uavhengig av sosial bakgrunn. Mer fokus på elevers bakgrunn sosialt, kjønnsmessig og kulturelt enn i NOU 16 og St.meld. 30</li> <li>- Utdannings-systemet må ha høy kvalitet for å bidra til utjevning av sosiale forskjeller</li> <li>- Vektlegging av at det skal være god kvalitet ved den norske fellesskolen Tilpasset opplæring skal skje innenfor fellesskapet og ikke kun som en individuell rett</li> </ul>
Kvalitetskriterier og kompetanseutvikling	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Må investeres betydelig mer i kompetanseutvikling for lærere både faglig og sosialt (samarbeid)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Som i NOU 16. Også viktig med kompetanseutvikling for skoleledere</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vektlegging av god kvalitet ved bruk av både kriterier fra NOU</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Egne kvalitetskriterier (struktur, prosess, resultat). Resultat viktigst. Prioritering av økt kvalitet i opplæringen for den enkelte elev. Basis-kompetanse viktigst</li> <li>- Fremhever bruk av et konstruktivistisk læringssyn der elevens eget læringsarbeid og tilpasset opplæring er viktig</li> <li>- Satsing på realfag og språkfag</li> <li>- Tettere tilknytning mellom barnehage og skole</li> <li>- Samtlige lærere må ha tilgang til PC og bredbåndtilgang. Utbygging av kompetanse innen IKT for både lærere og elever</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Som i NOU 16. Mer vektlegging av karriereveiledning, av at flere fag skal bli obligatoriske innen studiespesialiserende og at kravene til å få studiekompetanse skal økes</li> <li>- Som i NOU 16</li> <li>- Som i NOU 16</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>16 og egne kriterier</li> <li>- Viktig med god kompetanse hos både lærere og ledere. Obligatorisk skolelederutdanning for nytilsatte rektorer</li> <li>- Som i NOU 16</li> <li>- Som i NOU 16</li> </ul>
<p>Ansvarliggjøring</p> <p>Bruk av incentiver</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lærere vil bli avkrevd dokumentasjon for de resultater de oppnår</li> <li>- Skoleeier skal ha et kvalitetssikringssystem</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Som i NOU 16, men en enda sterkere vektlegging av krav til resultater og ansvarliggjøring av skoleeiere og skoler</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Som i NOU 16 og St.meld. 30. Det skal stilles store krav til at skoleeier og skoler følger opp krav til kvalitet og resultater. Understreking av at 2-nivåorganisering av kommuner ofte fører til dårligere skolefaglig</li> </ul>

			kompetanse
--	--	--	------------

*Tabell 3: Bruk av resultat og målstyring i sentrale styringsdokumenter*

I forhold til de styringsprinsipper som er nevnt ovenfor og som er, slik jeg ser det, de mest aktuelle i et accountability/ansvarliggjøringssystem, vil jeg nå peke på signaler som kommer fram i de 3 sentrale styringsdokumentene jeg har sett på.

I Kvalitetsutvalgets rapport (NOU 16 2003) er det i innledningskapitlet lagt stor vekt på viktigheten av lærernes kompetanse både faglig og sosialt, og at det bør investeres betydelig midler i kontinuerlig og systematisk kompetanseutvikling. Dette er i tråd med en rask samfunnsutvikling som krever stadige endringer og tilpasninger, og til at kompetanse og kvalitet på de personene som karakteriseres som viktigst i skolen skal ha et høyt nivå i en internasjonal konkurransesituasjon. Det skrives også at det vil bli avkrevd dokumentasjon i forhold til de resultater de oppnår og at det vil bli utformet belønninger i forhold til resultater, men ikke hvordan dette skal gjøres. Det å oppnå kvalitet i opplæringen vektlegges som svært viktig, og utvalget har prioritert kvalitet for den enkelte/individet med vektleggingen av tilpasset opplæring. Det foreslås at kvalitetsutviklingen på individnivå skal følges opp systematisk, med særlig vekt på basiskompetansen i regning, lesing og skriving, men uten at det sies klart hvordan dette skal gjøres. Vektleggingen av grunnleggende ferdigheter i basisfag må ses i sammenheng med de utfordringer vi står overfor i konkurransen med andre land innenfor OECD området, og det vises til de dårlige resultatene fra blant annet PISA undersøkelser. For å skape en bedre tilpasset opplæring og bedre motivasjonen for læring fremmer utvalget et konstruktivistisk læringssyn der elevenes egen læring er det viktigste. Dette er i tråd med selvlæringsprinsippene nevnt ovenfor. Utvalget fremmer også mer satsing på realfag og språkfag, bruk av nasjonale prøver som vurderingsverktøy og foreslår innført et nytt karaktersystem med en skala fra A-F. Disse forslagene må også settes i sammenheng med den internasjonale konkurransesituasjonen og ønsket om mer samordning. Det foreslås å opprette et nasjonalt system for kvalitetsvurdering og en egen nettportal som

styringsprinsipper først og fremst for å bedre resultat kvaliteten. Et helt kapittel vies til å beskrive et kvalitetsbegrep som består av de tre kvalitetsområdene strukturkvalitet, prosesskvalitet og resultatkvalitet der resultatkvaliteten er det overordnede. Det viktigste er hva elevene har lært, hvilken kompetanse de har oppnådd, men det er også viktig å ta hensyn til kvalitet på struktur og prosess ikke minst i et organisasjonsperspektiv. Å utvikle skolen som en lærende organisasjon er viktig i forhold til ideen om selvstyring og egenutvikling. I tråd med selvstyringsprinsippet kan det vel også sies å være ønsket om en forenklet struktur på de faglige læreplaner, der det kun skal settes nasjonale krav til kompetansemål mens det er skolens oppgave å organisere og gjennomføre opplæringen. Som en del av brukerorienteringen/styringen ønsker utvalget å styrke skole-hjem samarbeidet, særlig i grunnskolen, og til større grad av nettverksbygging for å utvide skolens samarbeid med andre aktører. Dette er også en form for styring innenfor det nye styringssystemet med bruk av nettverk og prosjektorganisering.

Stortingsmelding nr. 30 (2003-2004), "Kultur for læring", vektlegger en sterk lederrolle med økt krav til effektivisering og resultater, mer handlingsrom til skoleeier og skoler, mer fokus på brukerne og økt krav til resultater og måloppnåelse. Skoleeier og skoler gis altså større frihet, men samtidig kreves det også en ny rolleforståelse med hensyn til iverksetting/tiltak og resultatansvar. Denne styringsmodellen skal føre til nye organisasjonsformer, rollefordeling og ansvarsforvaltning i skolene. Dette skal igjen føre til en kultur for læring som styrker elevenes læring og utvikling. Som i Kvalitetsutvalgets rapport er det en utstrakt bruk av resultater fra både nasjonale og internasjonale undersøkelser som viser hvilke utfordringer norsk skole står overfor. Dette gir legitimitet til å bruke OECDs anbefaling om en sterkere vektlegging på å utvikle et system for kvalitetsvurdering og større oppmerksomhet om resultater. Mangelen på grunnleggende ferdigheter begrunnes med at tidligere læreplaner kan ha vært for kravstore og at opplæringen av den enkelte elev ikke har vært nok prioritert. I denne meldingen skrives det rett ut at både lærere og ledere i norsk skole har vært for ettergivende når det gjelder å stille krav til kvalitet i opplæringen. Individorienteringen når det gjelder opplæringen av

den enkelte elev, krav til kvalitet og ansvarliggjøring av lærer og ledere i forhold til resultater og kvalitet understrekes her som styringsprinsipper.

I kapittel 3 ”Skolen i en ny tid” gis under delkapittel 3.3.2 ”Frihet, tillit, ansvar” selve rammeverket for styringssignaler fra regjeringen Bondevik II (St.melding 30 2004:25). Her skrives det: *En kunnskapsorganisasjon preget av mer mangfold krever også et mangfold av organisasjons- og arbeidsformer. Lærere og skoleledere må samarbeide på mer fleksible og varierte måter. Organiseringen av arbeidet vil også variere. Dertil skal opplæringen differensieres og tilpasses den enkelte elev. Styringssystemet må gjøre slike variasjoner mulig. Dette styringssystemet skal være på klare nasjonale mål, kunnskap om resultater i vid forstand, tydelig ansvars plassering, stor lokal handlefrihet og et godt støtte- og veiledningsapparat.* Innenfor dette ligger både prinsipper om desentralisering, krav til resultater og ansvarliggjøring. Regjeringen ønsker å utvikle det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering, og presiserer at et likeverdig skolesystem ikke kan skapes gjennom detaljregulering og styring. Det må gis tillit til at den enkelte lærer, skoleleder og skoleeier selv har de beste forutsetninger for å vite hvordan god læring skal skapes. Dette vises ved at forslaget til nye læreplaner kun skal inneholde tydelige krav til kompetansemål og at Skoleporten.no og nasjonale prøver kun skal gi informasjon om resultater. Enkeltindividenes rettigheter skal sikres ved at statens tilsynsrolle blir mer sentral. Det er et ønske om bedre nettverksbygging mellom skole, hjem, næringsliv og lokalsamfunn, som er i tråd med styringsprinsippet om nettverksbasert styring, og det er et ønske om at skolene utvikler seg til å bli lærende organisasjoner der det er en kontinuerlig refleksjon om måloppnåelse og veien videre. Ønsket om utvikling av skoler som lærende, at det er stor grad av fleksibilitet i arbeidsmåter og organisasjonsformer, og at det stilles krav om kompetanseutvikling av lærere og skoleledere er i tråd med styringsprinsippet om selvregulering og selvevaluering. Når den enkelte skole skal utvikle seg i henhold til samfunnets krav om hurtige endringer og at den skal være mest mulig selvstyrt og samtidig leve opp til høye kvalitetskrav, er det svært viktig at organisasjonen er levende og fleksibel og at viktige aktører har høy kompetanse som er



en betingelse for høy endringshastighet.

Regjeringen ønsker i likhet med Kvalitetsutvalget å legge vekt på grunnleggende ferdigheter i opplæringen, men vil avgrense disse til lesing, skriving, regning og digitale ferdigheter. Når det gjelder vurdering er det et ønske om at nasjonale prøver kan overta noe av rollen til andre prøver og avgangsprøver som ikke er sentralgitte i videregående skoler. Dette kan tyde på at det er et ønske om mest mulig standardisering av prøver nasjonalt og internasjonalt i forhold til blant annet PISA tester. Konkurransespektet og sammenligningen med andre land vi konkurrerer med gir seg her utslag. I denne sammenheng må også ses ønsket om utviding av timetallet generelt i barneskolen og i matematikk og obligatorisk 2.fremmedspråk på høyere årstrinn. Det er også et ønske om at barnehagen skal tilpasses grunnopplæringen i skolene, og at det skal legges til rette for at allmennlærere skal kunne arbeide i barnehagen.

Som nevnt ovenfor vektlegger Stortingsmelding 31 (2007-2008): "Kvalitet i skolen" i større grad enn NOU 16 og St.melding 30 bruk av styringssignalene statlig tilsyn og veiledning, og understreker sterkt skoleeiers rolle i forhold til oppfølging av skoler når det gjelder kvalitetssikring av mål- og resultatoppnåelse. Men selv om disse styringssignalene er sterke i denne meldingen, innebærer ikke signalene at regjeringen ønsker en ytterligere byråkratisering. Styringsprinsippene om mål- og ansvarliggjøring opprettholdes som ved innføringen av Kunnskapsløftet, og også denne regjeringen ønsker at det lokale nivået skal ha et stort og selvstendig handlingsrom for egenstyring. Det skrives i kapittel 1 at det er bekymringsfullt at kvaliteten på viktige områder av norsk grunnopplæring ikke er god nok, og det vies et helt underkapittel til å beskrive og drøfte hva som menes med god kvalitet. I denne sammenheng brukes ord og begreper som viktigheten av kunnskaper og kompetanse, holdninger og verdier, at elever skal kunne mestre egne liv og delta i arbeids- og samfunnsliv, at opplæringen skal stimulere elevenes personlige utvikling og identitet, at elevene skal ha gode grunnleggende ferdigheter, at lærernes kompetanse er den aller viktigste enkeltfaktoren for elevenes læring og at skoleledernes kompetanse har stor betydning. Kvalitetskriteriene er altså de samme som

ble beskrevet som viktige i St.melding 30. Det samme gjelder beskrivelsen om hvordan man skal få kunnskap om elevenes læringsutbytte. Dette skal i hovedsak være basert på internasjonale undersøkelser, nasjonale prøver, kartleggingsprøver og avsluttende eksamener. Det skrives også at det er nødvendig at flere enn i dag har svært gode kunnskaper og ferdigheter for å opprettholde Norges konkurranse- og innovasjonsevne og velferdsnivå, og det vises til mange internasjonale undersøkelser for å sammenligne resultater fra prøver og tester i Norge med andre land. Dette viser at den internasjonale orienteringen og konkurranse aspektet er like viktig for denne regjeringen som den forrige Bondevik II regjeringen. Den eneste forskjellen jeg kan finne i forhold til dette perspektivet, er at det i St.melding 31 er en analyse av og sammenligning av Norge med andre land når det gjelder læringsutbytte og gjennomføring i videregående opplæring med vektlegging av elevers bakgrunn sosialt, kjønnsmessig og kulturelt når det gjelder utbytte av opplæringen. Her vises da også til St.melding 16 (2006-2007) som omhandler likeverdighet, sosial bakgrunn, inkludering og mestring i gjennomføringen av opplæringen. Regjeringen Stoltenberg II viser på denne måten at den har en sterkere vektlegging av sosiale og likhetmessige spørsmål enn regjeringen Bondevik II.

St.melding 31 omhandler skoleledere og skoleledelse på en omfattende måte, der det skrives at skoleledernes oppgaver og ansvar har blitt større med mer desentralisering og ansvarliggjøring for elevresultater. Skolelederne må svare for sine skolars resultater overfor skoleeiere, foreldre, folkevalgte og lokalsamfunn, og de må derfor ha analytisk og pedagogisk kompetanse, evne til å håndtere motsetninger og interessekonflikter og evne til å kommunisere godt med ulike aktører både internt og eksternt. Som nevnt tidligere foreslås det at skolelederopplæring skal være obligatorisk. Styringssignalene om mer bruk av tilsyn og veiledning og utarbeiding av veiledende dokumenter fra sentralt hold på mange områder der det tidligere har vært opp til den enkelte skole og lærerne å ha et eget ansvar, tyder på et ønske om mer sentral regulering og en rehierarkisering, men samtidig er ønsket om et tydelig og kompetent lederskap og utvikling av skolene som lærende like viktig som i St.melding 30. Styringssignalene i St.melding 31 er betydelig

styrket både når det gjelder den statlige og regionale styringen med tilsyn og veiledning. Samtidig er styringssignalene i forhold til ansvarliggjøring/accountability også styrket når det gjelder å stille større krav til skoleeiere om å ha gode kvalitetssikringssystemer, at skoler skal innrapportere om tilstanden i skolene og at det stilles økte krav skoleledelsen om kompetanse på flere områder enn tidligere. Regjeringen er tydelig bekymret for at mange kommuner i Norge er så små at de ikke har den faglige kompetansen som skal til for å følge opp skolenes læringsutvikling, og at 2-nivå organisering, som ofte fører til dårligere skolefaglig kompetanse på skoleeiernivå, er dårlig ressursutnyttelse.

I styringsdokumentene jeg har sett på er *verdiorienteringen* fremhevet noe forskjellig. I NOU 16 understrekes det i innledningskapitlet at opplæringen skal tjene flere formål. ”Utdanning er ikke bare et individuelt prosjekt, men en investering i fellesskapet. Mer kunnskap til alle skal fremme sosial rettferdighet og velferd til alle. Grunnopplæringen skal både ha et utdannings- og et dannelsesperspektiv.” Det verdimeslige og ideologiske perspektivet i rapporten er preget av at utvalget har hatt medlemmer med ulikt politisk ståsted, og at de har funnet fram til kompromisser mellom både et fellesskapsorientert syn og et mer individualistisk basert syn. Dette kommer fram i sitatet: ”barn og unge får økt råderett og større utviklingsmuligheter, og valgfriheten innenfor utdanningsområdet har blitt større enn noen gang. Likhetsidealet står fremdeles sterkt, men det har utviklet seg en økende individualistisk orientering med mer ansvar, frihet og fleksibilitet som sentrale variabler” (NOU 16 2003:37).

I St.melding 30 er verdiaspektet mer nedtonet enn i NOU 16. Fagene og arbeidet med disse i forhold til kompetanse- og kunnskapsutvikling fremheves som det viktigste. Det skrives at ”fagene og arbeidet med dem er møtestedet mellom grunnleggende ferdigheter og dannelse” (St.melding 30 2004:31). I denne forbindelse føres det en omfattende argumentasjon om forholdet mellom dannelse og grunnleggende ferdigheter der det skrives: ”i debatten om skolens rolle i samfunnet blir det av og til hevdet å være en konflikt mellom demokrati, dannelse og likeverd på den ene siden, og konkret kunnskap og ferdigheter på den andre siden. Elevene har imidlertid, etter departementets vurdering,

behov for enkelte grunnleggende ferdigheter for at skolen skal kunne formidle kulturarven og gi elevene en god allmenndannelse” (St.melding 30 2004:31). Faglige kunnskaper er overordnet. I St.melding 31 vektlegger regjeringen Stoltenberg II at det skal være like muligheter for alle til å utnytte sine evner og nå sine mål uavhengig av sosial bakgrunn. Utdanningssystemet skal ha høy kvalitet og bidra til å utjevne sosiale forskjeller. Det skrives også at kvaliteten ved opplæringen ikke alltid lar seg måle, og at det er verdier som er viktige å opprettholde for å sikre lik tilgang til opplæring uavhengig av foreldres betalingsevne.

## 4.2 Regionale styringsdokumenter

### Akershus fylkeskommune

Akershus fylkeskommune er en 2-nivåkommune og styres gjennom et målstyringssystem. Dette innebærer at det politisk valgte fylkestinget i forbindelse med behandlingen av økonomiplanen, som er fylkeskommunens viktigste styringsdokument, både vedtar budsjetttrammer og mål- og resultatkrav for det enkelte politikkområde. Politikkområdene for fylkeskommunen er: *fellesområder og sentrale styringsorgan, utdanning og kompetanse, folkehelse, kultur og næring og samferdsel og miljø* (Økonomiplan Akershus fylkeskommune 2008).

Innholdsanalysen av styringsdokumentene er rettet mot politikkområdet utdanning og kompetanse med spesiell vektlegging av beskrivelser og styringssignaler ved innføringen av Kunnskapsløftet. Det har vært lagt vekt på å analysere forholdet mellom kategoriene regel- og innholdsstyring og mål- og resultatstyring og hvilken oppfølging og kvalitetssikring som foretas av resultatkravene fra fylkeskommunen overfor skolene.

I 2007 ble det gjennomført et prosjekt der ønsket var å forbedre målstyringssystemet. I henhold til fylkeskommunenes økonomiplan for 2007-2010, var bakgrunnen for dette prosjektet at målstyringssystemet og styringsdokumentene ikke hang godt nok sammen,

at mål- og resultatkrav i økonomiplanen var utformet slik at de var vanskelige å overføre til leder/virksomhetsavtalene som gjaldt for hver virksomhet, at mål- og resultatkrav i økonomiplanen og kvalitetskartet for opplæringsområdet trengte en nærmere avklaring, at politisk fokus måtte tydeliggjøres bedre og at virksomhets- og lederkontraktene kunne forbedres betydelig. Videreutviklingen av målstyringssystemet er basert på mål- og rammestyring, og det skal utarbeides et rapporteringsopplegg som er tilpasset dette målstyringssystemet.

Styringssystemet for Akershus fylkeskommune (AFK) består av styringsdokumenter, beskrivelser, undersøkelser, oppfølging, avtaler og rapportering.

**Økonomiplanen** er som tidligere nevnt det viktigste styringsdokumentet. Her vedtar fylkestinget den økonomiske rammen for den fireårige økonomiplanperioden og gir føringer for hvordan denne rammen skal benyttes for å realisere mål og resultatkrav for fylkeskommunen. I økonomiplanen synliggjøres også forpliktelser utover egne økonomiske rammer.

Det er utviklet en overordnet **kvalitetsbeskrivelse** for fylkeskommunen og for hvert virksomhetsområde. Kvalitetsbeskrivelsene inneholder de sentrale målene for høy grad av kvalitet innen områdene. I tilknytning til kvalitetsmålene er det formulert resultatkrav for det første året i perioden.

I forlengelsen av økonomiplanen utarbeides det **et administrativt ansvarsdokument og lederavtaler**. I ansvarsdokumentet gis det en oversikt over hvem som skal ha ansvar for å løse oppgaver og realisere mål fastsatt i økonomiplanen, og budsjettmidler avsatt til dette. For å sikre at det gis tydelige signaler til den enkelte virksomhetsleder, utarbeides det individuelle lederavtaler som synliggjør hvilke mål og resultatkrav samt særskilte rammer som gjelder for den enkelte virksomhet. Ansvarsdokument og lederavtaler utgjør fylkesrådmannens styringsdokumenter overfor de enkelte virksomhetslederne, og det gjennomføres regelmessige styringsdialoger med bakgrunn i disse.

Når det gjelder **resultatoppfølging og rapportering**, er det utarbeidet kvalitetsbeskrivelser slik at det skal være mulig å vurdere om målene nås. Målemetodene

vil variere etter hvilke områder som skal vurderes. Metodene kan være å innhente data fra KOSTRA, SSB og andre kilder, eller at det kan gjennomføres kartlegginger og brukerundersøkelser.

## Oslo kommune

Oslo kommune er Norges største kommune og en av landets største arbeidsplasser med mer enn 43000 ansatte. Kommunen har over 50 virksomheter (etater, foretak) som står for kommunens utøvende forvaltning og tjenesteproduksjon. I tillegg har Oslo 15 bydeler med egne administrasjoner og lokale politikere som har ansvar for mange kommunale tjenester i nærmiljøet. Av kommunens mange oppgaver er helse og sosial, kultur og utdanning, byutvikling, samferdsel og miljø og finans de viktigste.

Oslo kommune innførte i 1986 en parlamentarisk styringsmodell. Dette innebærer at byrådet står ansvarlig overfor det politisk valgte bystyret. Bystyret, som kommunens øverste organ, bestemmer hovedlinjene i utviklingen av byen og kommunens tjenester, blant annet fordeling av økonomiske midler. Byrådet, som kommunens regjering, har et eget byråd for utdanning og kultur der utdanningsetaten er byrådets administrative forvaltningsorgan for skolesektoren med en utøvende funksjon lik det et departement har. Byråd for utdanning og kultur er ansvarlig overfor bystyret for sitt område, mens direktør for opplæring og tjenester i Akershus fylkeskommune ikke er ansvarlig overfor fylkestinget, men underlagt fylkesrådmannen.

Oslo kommune har et budsjett på ca. 28 milliarder kroner. I kommunens **økonomiplan og budsjett for 2008** (Budsjett Oslo kommune 2008) forholder jeg meg til kapittel 4 Barn og unge, som blant annet beskriver kommunens skoletilbud for barn, ungdom og voksne. I motsetning til Akershus fylkeskommune har Oslo kommune ansvar for alle skoler i grunnopplæringen, ikke bare videregående skoler og fagopplæringen. Driftsbudsjettet for 2008 for området barn og unge er på over 7,5 milliarder kroner.

Utdanningsetaten har en omfattende plan for kompetanseutvikling, ***Kunnskapsløftet Oslo – Kompetanseløftet***. Kompetanseutviklingsplanen er utarbeidet fra og med skoleåret 2005/06 ved innføringen av Kunnskapsløftet, og er i hovedsak finansiert ved statlige midler.

Utdanningsetaten har også utviklet en egen nettportal, ***Kvalitetsportalen Oslo*** (Nettsiden til Oslo kommune 2008), der de som ønsker det kan finne informasjon om resultater og ressursbruk knyttet til den enkelte skole. Kvalitetsportalen er delt inn i seks hovedområder, årsmeldingen, nøkkeltall om resultater og resurser, skolefakta, resultat kvalitet, struktur kvalitet og prosess kvalitet.

#### 4.2.1 Resultater i regionale styringsdokumenter

##### **A: Bruk av regel og innholdsstyring**

	<b>Økonomistyring</b>	<b>Juridisk styring</b>	<b>Ideologistyring</b>	<b>Tilsyn og kontroll</b>
Akershus fylkeskommune	- Økonomiplan fylkeskommunens viktigste styrings dokument. Alle virksomheter må forholde seg til økonomiske disposisjoner som gis og rette seg etter mål og resultater	- Vektlegging av felles rammebetingelser som lover, forskrifter, avtaler og ansvarsdokument  - All saksbehandling og alle arbeidsoppgaver skal være i tråd med lover og forskrifter		- Alle virksomheter skal rapportere på oppnådde mål
Oslo kommune	- Alle virksomheter må forholde seg til			- Se under ansvarliggjøring når det gjelder

	kommunens økonomiplan og budsjett, men det står ikke noe om at dette er kommunens viktigste styringsdokument			resultat og mål styring
--	--	--	--	-------------------------

*Tabell 3: Bruk av regel og innholdsstyring i regionale styringsdokumenter*

Som nevnt ovenfor er økonomiplanen Akershus fylkeskommunes viktigste styringsdokument, og det er det politisk valgte fylkestinget som vedtar den økonomiske rammen for den fireårige økonomiplanperioden og gir føringer for hvordan denne rammen skal benyttes for å realisere mål og resultatkrav for fylkeskommunen. Styringen gjennom dette dokumentet er, i henhold til byråkratiseringens diskurs, direkte basert på anvisninger og instruksjer fra den overordnede fylkeskommunen til underordnede organer. De enkelte virksomhetene i fylkeskommunen må forholde seg til de økonomiske disposisjoner som gis og rette seg etter mål og resultatkrav satt av politiske myndigheter. I henhold til fylkeskommunens siste økonomiplan (Økonomiplan Akershus fylkeskommune 2008-2011) kommer det nye føringer til gjennom året, dels i form av fylkeskommunale planer og vedtak i enkeltsaker, dels i form av nye styringssignaler fra statlig nivå og dels som en følge av den generelle samfunnsutviklingen for eksempel i arbeidsmarkedet. Tilbakemeldinger fra virksomhetene skjer først og fremst i form av rapporteringer, sammen med statistikk og data om tilstanden innen enkeltområder.

I Oslo kommunes styringsdokumenter kommer det mindre tydelig fram hva som vektlegges når det gjelder regelstyring. Også her må de enkelte virksomheter rette seg etter de økonomiske disposisjoner som gis, og rette seg etter mål- og resultatkrav, men det her mindre tydelig at det er økonomiplanen som er det viktigste styringsdokumentet.



## **B: Bruk av resultat og målstyring**

<b>Styringssignaler</b>	<b>Akershus fylkeskommune</b>	<b>Oslo kommune</b>
System for vurderingsstyring	<ul style="list-style-type: none"><li>- Vurdering skal støtte opp under læring, ikke rangere elevene</li><li>- Fylkesrådmannen skal følge opp lederne i virksomhetene gjennom året</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Skolene skal kontinuerlig evalueres for å gjøre undervisningen bedre</li><li>- Utdanningsetaten disponerer eget verktøy for dokumentasjon, måling og vurdering av skolenes resultater</li></ul>
Bruk av informasjon og statistikk. Internasjonal orientering	<ul style="list-style-type: none"><li>- Fylkeskommunene bruker statistikk og informasjon fra virksomhetene aktivt</li><li>- Vektlegging av gode informasjonsoverføringer og tilrettelegging for bedre info mellom gr.skoler og v.g.skoler, og mellom v.g.skoler og høyskoler/univ</li><li>- Egen kvalitetsundersøkelse som er obligatorisk for alle skoler å gjennomføre</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Åpenhet om resultater. Alt lagt ut på Kvalitetsportalen Oslo</li><li>- Egne brukerundersøkelser og annen informasjon</li><li>- Utdanningsetaten skal kontinuerlig holde seg oppdatert på nasjonalt og internasjonalt utviklingsarbeid innen utdanningsområdet</li></ul>
Ledelse og organisasjons-utvikling (lærende org.)	<ul style="list-style-type: none"><li>- Satsing på å utvikle skolene til lærende organisasjoner ved å bl.a. videreføre lederopplæring i analysekompetanse og skole ledelse</li><li>- Kvalitetskart for ledelse, læringsarbeid, miljø og kompetanse</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Rektor er ansvarlig for skolens læringsresultater</li><li>- Rektor skal være den klare og tydelige lederen på skolene, og lærere skal framstå som tydelige ledere og forbilder for barn og unge</li></ul>
Markeds- og brukerstyring	<ul style="list-style-type: none"><li>- Delvis fritt skolevalg og fra 2008 en tilpasning til et prinsipp om at pengene</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Delvis fritt skolevalg, og et prinsipp om at pengene</li></ul>

	følger eleven	følger eleven  - Viktig å trekke inn foreldre og andre aktører i skolen
Verdiorientering	- Vurdering skal støtte opp under læringen, ikke rangere elevene	- Osloskolene skal fremdeles være en drivkraft i utviklingen av skolenorge  - Prestasjonsorientering: alle elever skal prestere godt sammenlignet med resten av landet
Kvalitetskriterier og kompetanseutvikling	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Videreføring av statlig kompetanseplan for lærere og instruktører</li> <li>- Satsing på kompetanseheving i pedagogisk bruk av IKT</li> <li>- Ønske om at den enkelte virksomhet skal møte Kunnskapsløftet med en felles forståelse av kvalitet i opplæringen</li> <li>- Ønske om bedre kompetanse i hvordan drive tilpasset opplæring og opplæring i grunnleggende ferdigheter</li> <li>- Sikre at alle elever får tilgang til PC</li> <li>- Eget kvalitetskart for utdanningsområdet. Kvalitetsverdier knyttet til alle mål i økonomiplan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alle barn skal lære norsk før de begynner på skolen</li> <li>- Barnehagens pedagogiske innhold og kvalitet skal vektlegges mer</li> <li>- Alle elever skal få mulighet til å realisere egne evner og sette seg ambisiøse mål</li> <li>- Alle skal bli bedre i grunnleggende ferdigheter</li> <li>- Alle elever skal få tilbud om leksehjelp. Satsing på tilpasset opplæring</li> <li>- Egen sommerskole</li> <li>- Egen Kunnskapspakke for bedring av kunnskaper, bedring av læringsmiljø og kompetanseutvikling for lærere og ledere</li> <li>- Utdanningsetaten med en omfattende plan for kompetanseutvikling,</li> </ul>

		<p>Kunnskapsløftet Oslo</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tilbud om BI master for skoleledere</li> <li>- Skolene gis midler til intern kompetanseutvikling slik at de kan arbeide målrettet og systematisk med oppfølging av eget vurderings- og utviklingsarbeid</li> <li>- Systematisk bruk av kvalitetskriteriene struktur, prosess og resultat kvalitet knyttet til mål og tall</li> </ul>
<p>Ansvarliggjøring Bruk av incentiver</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ansvarsdokument og lederavtaler ansvarliggjør alle ledere i forhold til oppnåelse av mål i økonomiplanen og for resultatoppnåelse</li> <li>- Ansvarsdokument har påført hvordan mål og resultater ønskes fulgt opp av virksomhetene. Stor grad av egenansvar og delegering til den enkelte virksomhet</li> <li>- Lederkontrakten presiserer krav om oppfølging av enkelte mål</li> <li>- Styringsdialog ca. annenhvert år med virksomhetene basert på ansvarsdokument, lederavtale og resultater fra kvalitets- og elevundersøkelse. I tillegg</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rektor er ansvarlig for læringsresultater på enkelte skole</li> <li>- Utdanningsetaten skal sørge for at skolene følger opp læringsresultater, brukerundersøkelser og annen informasjon</li> <li>- Bruk av balansert målstyring som incentiv</li> <li>- Tilbud om BI master for skoleledere</li> <li>- Skolene har jevnlig styringsdialoger med områdedirektører med bakgrunn i målstyringsplan, resultater fra undersøkelser m.m.</li> <li>- Kvalitetsportalen Oslo gir dokumentasjon på resultater/læringsutbytte og stiller krav til skolene om</li> </ul>

	gjennomføres administrativ oppfølging av resultater på virksomhetsnivå  - Rapportering av resultater skriftlig, blant annet årsrapportering  - Medarbeidersamtaler mellom rektorer og direktør for utdanningsetaten  - Alle virksomheter er selv ansvarlige for å analysere egne resultater og gi en samlet vurdering på måloppnåelse. Dette skal bidra til at skoleeier kan gi støtte og veiledning  - Det skal føres avviksrapport dersom lederavtale ikke følges opp	oppfølging
--	---	------------

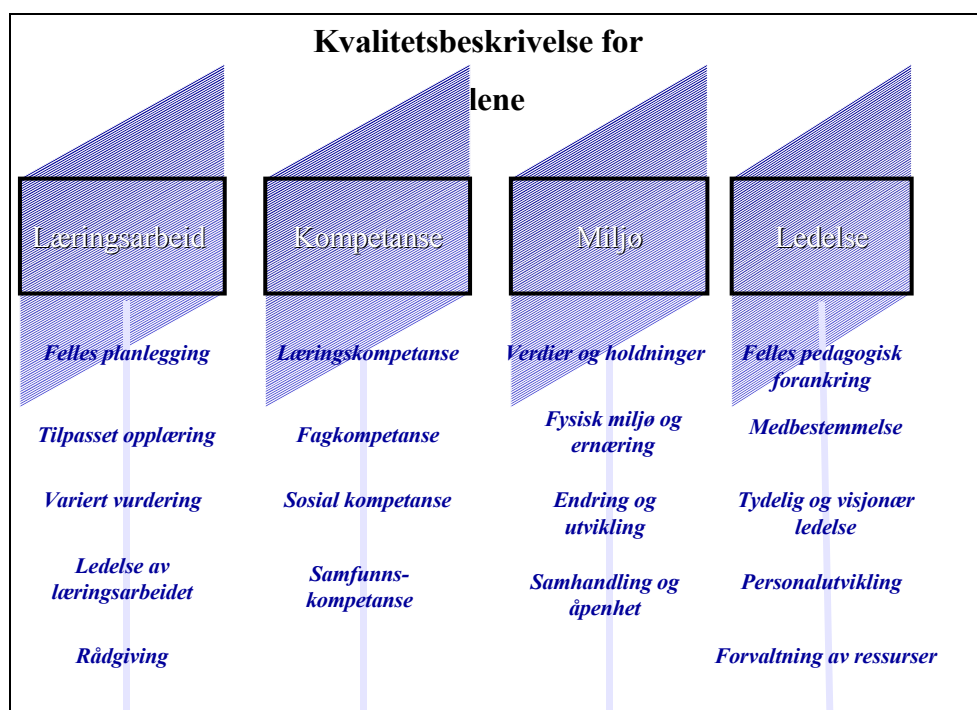
*Tabell 5: Bruk av resultat og målstyring i regionale styringsdokumenter*

Av styringssignaler som er relatert til innføringen av Kunnskapsløftet i Akershus fylkeskommune, kan nevnes at den statlige strategiplanen for kompetanseutvikling for lærere og instruktører ønskes videreført, at kompetanseheving i pedagogisk bruk av IKT er et satsingsområde og at det skal settes fokus på å utvikle skolene til lærende organisasjoner ved blant annet å videreføre lederopplæringen i analysekompetanse og skoleledelse. Det står i økonomiplanen (Økonomiplan AFK 2008:45) at ”den enkelte virksomhet skal som lærende organisasjon møte den nye reformen med et aktivt utviklingsarbeid basert på en felles forståelse av kvalitet i opplæringen”. Det er også en viktig satsing i Akershus fylkeskommune å iverksette tiltak som direkte og indirekte kan redusere andelen elever og lærlinger som avbryter videregående opplæring, og at skolene har etablert gode rutiner for å sikre elevenes læringsmiljø. Dette er viktige styringssignaler i Stoltenberg II regjeringens dokument Stortingsmelding 31 (2007-2008).

Under kapittelet ”Hovedutfordringer i ØP-perioden” skrives det at Kunnskapsløftet skal gi bedre og mer tilpasset opplæring for elever og lærlinger, at alle lærere har ansvar for at elever får utvikle grunnleggende ferdigheter, at vurdering skal støtte opp under læringen og ikke først og fremst rangere elever og at det skal legges vekt på gode informasjonsoverføringer og tilrettelegging for opplæringen mellom grunnskole og videregående skole og mellom videregående skole og høyskole/universitet. Ingen av disse utfordringene er nedfelt som resultatkrav for 2008, men kravet om tilpasset opplæring har vært resultatkrav i økonomiplanen fra tidligere år. En vesentlig satsing for fylkeskommunen fra 2008 fram til 2010, som har betydning for innføringen av Kunnskapsløftet og styringssignalet om mer digital kompetanse, er at det er satt av økonomiske midler som skal sikre alle elever i videregående opplæring tilgang til PC i læringsarbeidet innen utgangen av skoleåret 2009/10.

I ansvarsdokumentet, som er en konkretisering av økonomiplanen og sammen med lederavtalen fylkesrådmannens styringsdokument overfor virksomhetene, er det først en del der felles rammebetingelser som lover, forskrifter, avtaleverk og fylkeskommunalt vedtatte dokumenter som er felles for alle blir beskrevet. Det presiseres at all saksbehandling skal være i tråd med gjeldende lov og avtaleverk, og at den enkelte leder og saksbehandlere har ansvar for å påse at all saksbehandling og alle arbeidsoppgaver utføres i tråd med de lover og forskrifter som regulerer arbeidsområdet. Videre i ansvarsdokumentet angis hvilken avdeling i sentraladministrasjonen og i virksomhetene som har et ansvar for måloppnåelse. Ansvarsdokumentet er på denne måten både et dokument som beskriver ansvarlighet i forhold til sentralt, politisk bestemt regel, mål og innholdsstyring, og først og fremst et dokument der virksomheter ansvarliggjøres i forhold til oppfølging av sentralt bestemte resultatmål.

Som nevnt ovenfor beskriver fylkeskommunens ansvarsdokument hvilke avdelinger i sentraladministrasjonen som har hovedansvar for hvilke mål, og hvilket ansvar de enkelte virksomhetsområdene har. Målene fra økonomiplanen er her gjengitt, også mål som er knyttet til økonomiplanens fellesområder. Målene er igjen knyttet opp mot kvalitetsbeskrivelser der det gir mening. De enkelte virksomheter i fylkeskommunen er på denne måten ansvarliggjort i forhold til kvalitetskrav for oppnåelse av mål, og for resultater for gjeldende år.



Figur 2: Kvalitetsbeskrivelse for skolene i Akershus fylkeskommune

Når det gjelder opplæringen i skole, er det utviklet en egen kvalitetsbeskrivelse kalt Kvalitetskartet (se over) som representerer mål og rammer for dette virksomhetsområdet. Kvalitetskartet er delt opp i 4 hovedområder: læringsarbeid, kompetanse, miljø og ledelse. Med utgangspunkt i kvalitetskartet som kvalitetsbeskrivelse for god opplæring, er det utviklet en egen kvalitetsundersøkelse der personalet og elever i alle virksomheter er pliktig til å svare på spørsmål tilknyttet kvalitetskartet.

I ansvarsdokumentet er mål og resultatkrav fra økonomiplanen ført inn for hvert av disse hovedområdene, og det er også påført hvordan det er tenkt fulgt opp av virksomhetene. For de aller fleste resultatkravene er det virksomhetene selv som har ansvar for å følge opp, altså en stor grad av delegering. For noen få resultatkrav er det påført at oppfølgingen er presisert i lederkontrakten, som er en individuell avtale mellom avdeling for opplæring og tjenester (AOT) og de enkelte virksomheter, eller at AOT har ansvaret selv eller sammen med skolene. Ansvarsdokumentet, lederavtalene og resultater fra kvalitetsundersøkelsen er verktøy for styringsdialog og administrativ oppfølging av resultater på virksomhetsnivå. I tillegg til disse styringsdialogene har direktør for AOT medarbeidersamtaler med alle virksomhetslederne. Ansvarsdokumentet (2007:23-24) angir hvordan skoleeier skal følge opp virksomhetene. Det skal på den ene siden skje gjennom rapportering av virksomhetenes resultater i henhold til et eget rapporteringssystem og rutiner, og ved årsrapportering med bakgrunn i punktene i ansvarsdokumentet og lederavtalen. På den andre siden skal vurderingsstyring skje ved at fylkesrådmannen skal følge opp lederne gjennom året, blant annet ved å gi konstruktiv og presis tilbakemelding om oppgaveutførelse og om forhold som bør endres, og ved at virksomhetene selv skal analysere egne resultater og gi en samlet vurdering på grad av måloppnåelse. Resultatene herfra skal benyttes til å vurdere utviklingen av virksomheten, leders bidrag til utviklingen, behov for støttefunksjoner samt igangsetting av tiltak ved avvik i forhold til resultatkravene. I tillegg til denne rapporteringen og vurderingen kommer, som nevnt ovenfor, at det skal være regelmessige medarbeidersamtaler mellom ansvarlig fylkesdirektør og virksomhetslederne, og at det skal føres avviksrapportering dersom lederavtalen ikke blir oppfylt på noen punkter.

Av byrådet i Oslo kommunes politiske satsinger på utdanning i 2008 kan nevnes at: alle barn skal lære norsk før de begynner på skolen, barnehagens pedagogiske innhold og kvalitet skal vektlegges mer, Oslo-skolen fortsatt skal være en drivkraft i utviklingen av skole-Norge, skolen skal gi alle elever mulighet til å realisere sine evner og sette seg ambisiøse mål, skolen skal by på større utfordringer for alle, alle elever skal bli bedre i de

grunnleggende ferdighetene, kommunikasjonen mellom hjem og skole skal styrkes, alle elever skal ha tilbud om leksehjelp (Budsjett Oslo kommune, Barn og unge 2008:1). Byrådet har ambisiøse mål for Oslo-skolen. I budsjettdokumentet står det under hovedutfordringer at ”flere lærer mer i Oslo-skolen og elevene presterer meget godt sammenlignet med resten av landet. Dette er et resultat av satsing på tilpasset opplæring og økt fokus på elevenes læring. Alle elever skal få større utfordringer. Byrådet vil at Oslo-skolen fortsatt skal være en drivkraft i utviklingen av skole-Norge” (Budsjett Oslo kommune, Barn og unge 2008:1). Det skrives også at skolene fortsatt skal evalueres for å gjøre undervisningen bedre, og at det skal være åpenhet om skolenes resultater som legges ut på **Kvalitetsportalen Oslo**. Kunnskap om resultater på den enkelte skole skal brukes for å sette inn målrettede tiltak for å øke elevenes læringsutbytte og bedre læringsmiljøet. Erfaringer fra skoler som har gode erfaringer fra målrettede tiltak skal spres. Rektor er ansvarlig for læringsresultater på den enkelte skole. Rektor skal være den klare og tydelige lederen ved skolen, og lærere og instruktører skal framstå som tydelige ledere og som forbilder for barn og unge (Budsjett Oslo kommune, Barn og unge 2008:4). I arbeidet for mål og satsingsområder har byrådet laget en egen Kunnskapspakke med et omfattende sett av utviklingstiltak med vekt på bedring av elevenes grunnleggende ferdigheter, bedring av læringsmiljøet og kompetanseutvikling av lærere og ledere. Når det gjelder Utdanningsetaten, som har et budsjett på neste 200 millioner kroner, så skal de sørge for at skolene følger opp læringsresultater, brukerundersøkelser og annen informasjon. Etaten skal til enhver tid disponere nødvendig verktøy for dokumentasjon, måling og vurdering av skolenes resultater. Elevenes opplæring skal evalueres kontinuerlig og systematisk for å sikre god undervisning og fremgang. Utdanningsetaten skal holde seg oppdatert på nasjonalt og internasjonalt utviklingsarbeid innen utdanningssektoren.

Av kompetanseplanen i Kunnskapsløftet Oslo for 2006 kommer det fram at etaten i 2005 gjennomførte en omfattende kompetansekartlegging av lærere, skoleledere og instruktører for å undersøke behov for kompetanseutvikling (Kompetanseløftet Oslo-plan for kompetanseutvikling 2006). Det er tegnet kontrakter med høgschooler og universitet for å



tilby fagspesifikk etterutdanning for lærere, gitt kompetanseutvikling innenfor prioriterte områder i Læringsplakaten og når det gjelder grunnleggende ferdigheter, etablert ressurskoler innenfor yrkesfaglige utdanningsprogram, gitt midler til intern kompetanseutvikling i skoler, sørget for at skolene arbeider målrettet og systematisk med oppfølging av eget vurderings- og utviklingsarbeid og bruk og oppfølging av skolenes resultater og gitt reformspesifikk kompetanseutvikling for ledere med tilbud om masterutdanning på BI. I 2007 er planen fulgt opp med kompetanseutvikling også på andre områder i forhold til innføring av Kunnskapsløftet, som nye læreplaner, programfag til valg og prosjekt til fordypning, mer fagspesifikk etter- og videreutdanning også på det digitale området, elevvurdering og utvikling av vurderingskriterier, fysisk aktivitet, kurs for rådgivere og assistenter i læreplanverket i K-løftet og yrkes- og utdanningsveiledning, skolen som lærende organisasjon og tilbud om tilpassende kurs for skoler som ønsker det. I 2008 satses det på en rekke tiltak for å forbedre elevenes basiskunnskaper, og at andelen som fullfører og består videregående opplæring økes. Videreutdanning av lærere etter behov fra skolene, pedagogisk og innovativ bruk av IKT og forsterket innsats for realfagene blir også prioritert. Prioritering av kompetanseutvikling på de enkelte skoler skal baseres på at de er utarbeidet på bakgrunn av skolens resultater og prioriteringer i strategisk plan, og det legges stor vekt på kartlegging av læreres kompetanse for å følge opp behov for videreutdanning.

Når det gjelder Kvalitetsportalen Oslo, skriver Utdanningsetaten at dokumentasjon om elevenes læringsutbytte er vesentlig i arbeidet med å forbedre grunnopplæringen, og at elevenes kunnskaper, ferdigheter og holdninger er lagt til grunn for etatens definisjon av kvalitet. Kvalitetsportalen er som nevnt ovenfor delt inn i seks hovedområder:

- **Årsmeldingen** er skolenes tekstlige rapportering om innsats og resultater på strategiske hovedområder. Av årsmeldingen for 2007 kan jeg lese at det er satset på kompetanseheving av ledere og lærere, at det gis systematisk dokumentasjon av læringsutbyttet i Oslo-skolen, at det satses på å utvikle grunnleggende ferdigheter ved å gi systematisk lese- og skriveopplæring, at det er gitt opplæring i grunnleggende ferdigheter i bruk av IKT både teknisk og pedagogisk og at alle skoler har strategiske IKT-planer, at

det avholdes egne prøver i digitale ferdigheter og holdninger til bruk av IKT, at det satses på realfag, på holdningsskapende arbeid, tilpasset opplæring, elevmedvirkning, karriereveiledning og egen sommerskole.

– **Nøkkeltall** gir en helhetlig oversikt over informasjonen som er presentert inn under fanene Skolefakta, Resultatkvalitet, Strukturkvalitet og Prosesskvalitet

- **Skolefakta** inneholder blant annet kontaktinformasjon, elevtall og årsverk

- **Resultatkvalitet** beskriver det helhetlige læringsutbyttet for eleven. Dette gis i form av en publisering av karakterstatistikk når antall elever i et fag er 6 eller mer

- **Strukturkvalitet** beskriver de rammebetingelser og ressurser som er til rådighet, blant annet gjennomsnittlige inntakspoeng, elever med særskilte behov, minoritetsspråklige søkere og antall årsverk målt i stillingsprosent.

– **Prosesskvalitet** handler om skolens indre aktiviteter, selve arbeidet med og tilrettelegging av opplæringen. Her kommer tall for antall fullført og bestått og elever som har sluttet eller avbrutt opplæringen fram. I tillegg kommer resultater fra egne brukerundersøkelser og elevundersøkelsen fram her.

## 5. Analyse og drøfting av funn

I dette kapitlet vil det sentrale være å analysere og drøfte de resultater og funn jeg har kommet fram til i innholdsanalysen av sentrale og regionale styringsdokumentene ved bruk av kategoriene som er presentert ovenfor. Ut fra en slik analyse vil det kunne være mulig å trekke en konklusjon i forhold til problemstillingen for oppgaven. I denne drøftingen vil jeg også bruke teorien som er drøftet i begynnelsen av oppgaven.

Utgangspunktet for problemstilling og analyse av de sentrale og regionale styringsdokumentene, er at innføringen av reformen Kunnskapsløftet beskrives som en innføring av et helt nytt styringssystem også innenfor skolesektoren (St.melding 30 2004). Intensjonen har vært å desentralisere beslutningsansvar og øke den lokale handlefriheten i skolene for på den måten å bidra til større grad av fleksibilitet når det

gjelder lokal organisering av opplæringen og dermed bedre mulighet for økt kvalitet. Men samtidig innebærer det nye styringssystemet at det stilles klare nasjonale mål, at det skal være en tydelig ansvars plassering hos de institusjoner det delegeres ansvar til og at disse har kunnskaper om resultater i vid forstand. Når jeg i problemstillingen stiller spørsmål om hvilke sentrale styringsprinsipper som gjelder ved innføringen av Kunnskapsløftet, har jeg både lett etter styringsprinsipper som er aktuelle innenfor en ”gammel” form for styring, byråkrati eller regelstyring, og hvilke nye styringsprinsipper som kan sies å representere ansvarsstyring eller ansvarliggjøring som er brukt tidligere i denne oppgaven. En viktig grunn til en slik oppdeling er at tidligere forskning innen utdanningsområdet har vist at selv om intensjonen med en reform er at beslutningsmyndighet skal desentraliseres og at det skal gis mer handlingsrom lokalt, er praksis ofte at målstyring har en tendens til å bli regelstyring med utvidet bruk av virkemidler som tilsyn og kontroll. I boka ”Ansvarlighet i skolen” (Langfeldt m.fl. 2008), som inneholder en rekke artikler med resultater fra det som har kommet ut av forskningsprosjektet ASAP (Achieving School Accountability in Practice), brukes betegnelsen ansvarsstyring i den samme betydningen som begrepet ansvarliggjøring er brukt tidligere i denne oppgaven. I en artikkel i boka skriver Gjert Langfeldt (2008:142) at staten ved en desentralisert form for styring har et behov for både direkte og indirekte styring, og at ansvarsstyring gir staten et godt verktøy. Forutsetningen er at skoleeiere og skoler forstår og ikke minst følger opp styringssignalene. Det er derfor jeg også stiller spørsmål ved hvordan to skoleeiere har tolket styringsprinsippene fra sentralt hold og hvordan de gir seg utslag i de regionale styringsdokumentene. For å kunne vurdere hvordan skoleeierne følger opp skolene foretar jeg også en analyse av hvilket kvalitetssikringssystem som benyttes.

Først kommer et sammendrag av hovedresultater og en konklusjon i forhold til problemstilling når det gjelder regel og innholdsstyring og resultat og målstyring. I disse foreløpige konklusjonene vil jeg diskutere disse resultatene i forhold til den teorien som er brukt tidligere i oppgaven. Til slutt foretas noen oppsummerende konklusjoner i

forhold til funn og drøftinger.

## 5.1 Bruk av regel- og innholdsstyring

Når det gjelder **økonomistyring** er det få signaler om dette i de sentrale styringsdokumentene. I Stortingsmelding 30 (St.melding 30 2004:16) stadfestes det at Norge er et av de land innenfor OECD området som bruker mest ressurser på utdanning målt i utgifter per elev og grad av lærertetthet. Dette gir signaler om at vi bruker mer enn nok ressurser, men at kvaliteten ikke er bra nok og at det trengs omorganisering og andre virkemidler for å bruke ressursene bedre. I Stortingsmelding 31 (St.melding 31 2008: 60-61) skrives det at regjeringen vil gi økt rammetilskudd til skolene for å drive tilpasset opplæring. I Akershus fylkeskommune (AFK) er økonomiplanen det viktigste styringsdokumentet, og alle virksomheter må forholde seg til økonomiske disposisjoner og rette seg etter mål og resultater. I Oslo kommune må også alle virksomheter forholde seg til økonomiplan og budsjett, men det er ingen klare signaler i retning at dette er det viktigste styringsdokument.

Når det gjelder **juridisk styring** så legger alle de sentrale dokumentene vekt på at læreplaner fremdeles skal være forskriftsfestet, og at dette særlig skal gjelde kompetansemål, grunnleggende ferdigheter og Læringsplakaten. I NOU 16 er det et ønske om å forsterke lovparagrafen om tilpasset opplæring og om at nåværende bestemmelser om spesialundervisning utgår. I St.melding 30 står det at vurderingsforskriften skal endres. I St.melding 31 er det et ønske om å endre opplæringsloven slik at kommunene blir pålagt å utarbeide rapport om tilstanden i skolene. De regionale styringsdokumentene har ikke tilsvarende juridiske styringssignaler, men det understrekes i økonomiplanen til AFK at all saksbehandling skal være i tråd med lover og forskrifter og at dette skal være felles rammebetingelser for alle.

Den **ideologiske styringen** dreier seg først og fremst om ønsker og endringer i forhold til læreplaner, men også til andre områder i tilknytning til opplæringen. Alle de sentrale styringsdokumentene ønsker å videreføre læreplanens generelle del, og i NOU 16 og St.melding 30 er det et ønske om en forenklet læreplanstruktur for den faglige delen av læreplanverket og at læreplanene skal være gjennomgående for hele grunnopplæringen. I St.melding 31 signaliserer regjeringen flere styringssignaler som innebærer en innstramming i forhold til St.melding 30, blant annet at det skal utarbeides veiledninger i lokalt arbeid med læreplaner, at det skal innføres forsterket plikt for kommunene til å drive tilpasset opplæring og et obligatorisk kartleggingsverktøy for lesing og regning. Ideologisk styring er ikke synlig i de regionale dokumentene fordi denne styringen først og fremst utøves på sentralt nivå.

Når det gjelder **tilsyn og kontroll** har alle de sentrale dokumentene understreket dette. I St.melding 30 understrekes det at overholdelse av forskriften til Læringsplakaten kan bli gjenstand for tilsyn og kontroll, og at statens tilsynsapparat må bli bedre og videreutvikles, blant annet for å sikre enkeltindividenes rettigheter. I St.melding 31 er det flere signaler der det er et ønske om klarere nasjonal styring av skolepolitikken og at det skal bli et bedre tilsyn med grunnopplæringen. Det skal gis veiledning om hvordan regelverket skal forstås og kommuner skal være pliktige til å utarbeide rapport om tilstanden i skolesektoren. I de regionale dokumentene er det ikke mange signaler som går i retning av tilsyn og kontroll ut fra en regelstyringstenkning, men i AFK skal alle virksomheter rapportere på oppnådde mål i økonomiplan og ansvarsdokument.

Som en konklusjon på bruken av styringssignaler innenfor regel- og innholdsstyring, kan det oppsummeres at de regjeringer som står bak meldingene jeg har sett på ønsker å bruke lov og forskrifter der tydelige signaler om endringer eller innføring av nye prinsipper ønskes å forsterkes. Dette gjelder særlig ved tilpasset opplæring, prinsippene i Læringsplakaten og endringer ved vurdering. Ved lov og forskriftsfesting gis det muligheter for tilsyn og kontroll på områder der myndighetene ser dette som spesielt viktig, men denne formen for styring er begrenset til noen få viktige områder slik at det

lokale handlingsrommet skal ha et stort spillerom. Regjeringen Stoltenberg II signaliserer derimot mer sentral styring gjennom økt tilsyn og sentrale retningslinjer på områder der St.melding 30 ga signaler om lokal tilpasning. De sentrale retningslinjene er mer preget av et ønske om at det skal utarbeides veiledninger, kvalitetskriterier og programmer enn av pliktige rapporter, kontroll og tilsyn. Men tilsynsaspektet som kontrollmekanisme, og krav til at blant annet skoleeier skal rapportere på kvalitet i skolene, og at de skal ha gode kvalitets- og vurderingssystemer, er i høy grad til stede. Språkbruken i forhold til ønsket om denne utvidete tilsynsordningen og krav til skoleeier, er tydeligere og mer skarp enn i St.melding 30. Det signaliseres altså at det ikke er et ønske om sentraldirigering og overstyring ved å tillegge veiledning størst vekt i teksten, men tydeligheten og skarpheten i teksten når det gjelder hvilke krav regjeringen vil stille om kvalitetssikring og resultatoppnåelse fra særlig skoleeier gir heller et inntrykk av mer styring og kontroll gjennom tilsyn enn veiledning. Jeg har tidligere i oppgaven vist til Røvik (2007) som bruker begrepet rehierarkisering om den endringen som skjer når det innenfor et styringssystem som er basert på desentralisering, mer vekt på lokalt lederskap og fleksible organisasjonsformer skjer en endring der det legges mer vekt på sentral styring, direkte eller indirekte. Dette dreier seg altså ikke om økt byråkratisering ved bruk av nye lover og forskrifter, men om en styringsmessig tilpasning til ansvarsstyringsideologien. Som nevnt tidligere i oppgaven har denne styringsmessige tilpasningen som kommer fram i St.melding 31, skjedd etter at regjeringen Stoltenberg II har konkludert med at handlingsrommet for skolene ved innføring av reformen fra 2005 har vært for stort, og at skoleeierne ikke har fulgt opp prinsippene om å ha gode kvalitetssikringssystemer på en tilfredsstillende måte. Det har som tidligere nevnt vært en økning av statens tilsynsfunksjon overfor kommunene de senere årene med framveksten av New Public Management (NPM) inspirerte reformer (Helgøy og Serigstad 2004). Selv om teoriene innenfor NPM ideologien vektlegger desentralisering og mer rammestyring i forholdet mellom stat og kommune, gir bruk av tilsyn, kontroll og veiledning en sentraliserende effekt. Når skoleeierne ikke har fulgt opp signalene fra St.melding 30 om å etablere bedre resultat- og kvalitetssikringssystemer, må staten stramme inn. Dette kommer tydelig fram

i det som ovenfor er nevnt om ambivalensen mellom ønsket om en mildere form for styring gjennom veiledning, og det som uttrykkes konkret ved et utvidet ønske om mer tilsyn og krav til skoleeiere. Handlingsrommet for skoleeiere og skoler innskrenkes i stedet for å utvides, noe som betegnes som sentralisert desentralisering (Helgøy 2004). Et eksempel på en tilsynsform som vektlegger læringsmotivering i forvaltningen, sentralt, regionalt og lokalt, kan være såkalte ”styringsdialoger” der både den som har myndighet og den som blir tilsett kan ta opp aktuelle spørsmål og der begge parter antas å kunne lære av dialogen/tilsynet (Langfeldt 2008). Slike styringsdialoger gjennomføres både i AFK og i Oslo kommune. En slik mildere form for styring og kvalitetssikring av om skolene følger opp styringssignaler må nødvendigvis følges opp av andre former for styring som setter skolene mer under press. I problemstillingen stiller jeg spørsmål om hvilken form for styring og kvalitetssikringssystem som praktiseres overfor skolene. Styringsdialoger er en form for kvalitetssikring innenfor tilsyn som brukes av kommunene. Andre former for en slik mildere form for tilsyn er medarbeidersamtaler og andre former for dialoger mellom skoleeiere og skoler.

## 5.2 Bruk av resultat og målstyring og verdiorientering

Når det gjelder **vurderingsstyring** ønskes det i alle de sentrale styringsdokumentene å innføre, opprettholde og videreføre det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet med nasjonale prøver, en egen nettportal som skal gi informasjon om resultater og obligatoriske nasjonale brukerundersøkelser som Elevundersøkelsen som skal gi informasjon om kvalitet i opplæringen. I St.melding 30 er det et ønske om at nasjonale prøver kan overta noe av den rollen som andre prøver og avgangsprøver har hatt. Dette må ses i sammenheng med at nasjonale prøver er utarbeidet etter mønster fra internasjonale prøver i blant annet OECD regi, noe som etter min mening innebærer et ønske om mest mulig sammenligning og standardisering mellom det som kreves av prøver i andre land med norske prøver. Det er også et ønske om at samarbeidet mellom

hjem og skole skal bli en del av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet. Også Stoltenberg II regjeringen ønsker å opprettholde det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet og vil i tillegg innføre obligatoriske kartleggingsprøver og prøver i digitale ferdigheter. Det gis også klare føringer i de sentrale styringsdokumentene på at skoleeiere skal ha et system for systematisk oppfølging av skoler, et kvalitetssystem, men det er ingen detaljerte beskrivelser av hvordan denne oppfølgingen skal være. St.melding 31 er på dette området mer tydelig på hvilke krav som stilles til skoleeiere og at de skal være pliktige til å utarbeide rapporter om tilstanden i skolene.

Når det gjelder de regionale styringsdokumentene, gis det mer uklare signaler om vurderingsstyring i AFK enn i Oslo kommune. I AFK er det et generelt ønske om at fylkesrådmannen skal følge opp lederne i virksomhetene gjennom hele året, mens det i styringsdokumenter i Oslo kommune sies klart fra at skolene kontinuerlig skal evalueres for å gjøre undervisningen bedre og at utdanningsetaten disponerer verktøyet Kvalitetsportalen Oslo, der de får dokumentasjon på skolenes resultater som igjen gir et godt grunnlag for vurdering.

I alle de sentrale styringsdokumentene er det en omfattende bruk av ***informasjon og statistikk fra internasjonale organisasjoner***. Bruk av slik statistikk gir både en innsikt i hvilke utfordringer norsk skole står overfor når det gjelder kvalitet og resultater målt opp mot sammenligning med andre land vi kan sammenligne oss med, og en slik informasjon gir også legitimitet til de forslag som framsettes om vektlegging av bedre kompetanse og mer vekt på grunnleggende ferdigheter og tilpasset opplæring. Informasjon fra internasjonale undersøkelser som PISA skal, i tillegg til informasjon fra nasjonale prøver og kartleggingsprøver, gi kunnskap om elevenes læringsutbytte og utgangspunkt for nye tiltak. I St.melding 31 skrives det at det i dag er viktig at enda flere har gode kunnskaper og ferdigheter for å opprettholde Norges konkurranse- og innovasjonsevne og velferdsnivå. Den internasjonale orienteringen og konkurranseaspektet er like viktig for både en ”blå” og en ”rød-grønn” regjering. Informasjonen fra internasjonale



undersøkelser gis en sterk vektlegging ved at disse blir normgivende i sammenligningen med norske forhold. Prøver og tester i norske skoler skal i større grad tilpasses de internasjonale testene. Nasjonale prøver, som en del av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet, skal bygges på internasjonale eksempler. Syn på hva som er viktig kompetanse og kvalitet internasjonalt blir sammenlignet med norske forhold og blir satt opp som standard. Opprettelsen av nettportalen Skoleporten er ikke bare en del av kvalitetsvurderingen, men først og fremst ment som en informasjonskanal for myndigheter og brukere av skolen. Hensikten er at resultater og annen informasjon skal være offentlig som utgangspunkt for diskusjon.

I de regionale styringsdokumentene har også bruk av informasjon og statistikk en viktig rolle. I AFKs dokumenter kommer det fram at statistikk og annen informasjon fra virksomhetene brukes aktivt, at det legges vekt på gode informasjonsoverføringer og at informasjon fra kvalitetsundersøkelsen gir et godt grunnlag for å bedømme kvaliteten på forskjellige områder. Oslo kommune har en enda større åpenhet om informasjon om resultater og kvalitet ved bruken av Kvalitetsportalen Oslo og egne brukerundersøkelser. Virksomhetene i Oslo har et større krav om rapportering og oppfølging enn i AFK.

Når det gjelder kategorien **ledelse og organisasjonsutvikling** er det klare målsettinger i både de sentrale og regionale styringsdokumentene om at ledelse er viktig. Det stilles krav om synlig og tydelig lederskap på skolene, både når det gjelder skoleledere og lærere. I NOU 16 knyttes dette lederskapet til behovet for utvikling av et godt læringsmiljø, mens det i St.melding 30 understrekes at et tydelig og kraftfullt lederskap skal være knyttet til utvikling av skoler som lærende organisasjoner. Det er viktig å unngå føyelige lærere og ledere. I denne meldingen er skoleledelse først og fremst knyttet til rektor. I St.melding 31 vektlegges det at skoleledere skal ha analytisk og pedagogisk kompetanse, og skoleledere er både rektorer og andre ledere. Alle de sentrale styringsdokumentene legger vekt på skolelederutdanning, men det er kun i St.melding 31 at denne ønskes å være obligatorisk for nytilsatte rektorer. Det er særlig i St.melding 30 at ønsket om å utvikle skoler som lærende organisasjoner blir fremhevet som viktig. Det

skal være en kontinuerlig refleksjon i skolene om måloppnåelse, og det er viktig at det er så stor fleksibilitet som mulig i arbeidsmåter og organisasjonsformer. De sentrale styringsdokumentene vektlegger altså ledelse og organisasjonsutvikling noe forskjellig, men alle understreker sterkt betydningen av god ledelse i skolene. Når det i St.melding 31 er et ønske om å gjøre skolelederutdanning obligatorisk, må det ses i sammenheng med Stoltenberg regjeringens ønske om mer sentral styring.

Også regionalt legges det stor vekt på ledelse og organisasjonsutvikling. I AFK er det en satsing på å utvikle skolene som lærende ved blant annet å videreføre lederopplæringsprogrammet i analysekompetanse og skoleledelse. I Oslo gis rektor et særlig ansvar for skolens læringsresultater. Rektor skal være den tydelige lederen på skoler, og lærerne skal framstå som tydelige ledere og forbilder for barn og unge. Når det i Oslo er et mål at alle skoleledere skal ta en masterutdanning på BI, gir dette signaler om i hva som er ønskelig at kompetanse hos skoleledere.

Innenfor kategorien **markeds- og brukerstyring** er tilpasningen til den internasjonale konkurranseøkonomien synlig i alle de sentrale dokumentene ved ønsket om innføring av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem, mer satsing på realfag og språk, utviding av årstimetallet i grunnskolen, mer vektlegging av resultater og kvalitet og ved at opplæringen skal tilrettelegges mer for det enkelte individ. I tillegg til dette ønsker alle at skole-hjem samarbeidet skal styrkes, og at foreldrene skal få mer kunnskaper om hvordan de skal følge opp egne barns læring og kunne delta mer i den skolebaserte vurderingen. St.melding 30 ønsker også å styrke enkeltindividets rettigheter ved bruk av statlig tilsyn. Det er også et ønske om å skape bedre nettverk mellom skoler og andre aktører som arbeidsliv og lokalsamfunn. I de regionale dokumentene er det også understreket viktigheten av å øke samarbeidet mellom skole og hjem, og bedre kontakten til andre aktører. I tillegg har det vært en stor diskusjon om bruken av fritt skolevalg og at pengene skal følge eleven både i Oslo og i Akershus. I Oslo har det vært fritt skolevalg i flere år, men denne er kun delvis innført på grunn av politisk diskusjon om prinsippet. I AFK ble det ved siste kommunevalg et politisk-ideologisk skifte som førte til innføring av en

mildere form for ”pengene følger eleven” også her.

Signaler innenfor kategorien **kvalitetskriterier og kompetanseutvikling** er sterkt vektlagt i alle styringsdokumentene. Dette er ikke overraskende ettersom reformen Kunnskapsløftet er løftet fram som en kvalitetsreform. En betydelig heving av kompetansen hos både ledere og lærere, både faglig og sosialt, blir fremmet som viktig og at det bør investeres betydelige midler i dette. I kunnskapssamfunnet og i den internasjonale konkurranseøkonomien er vektlegging av og investering i kompetanse sett på som viktig. NOU 16 definerer kvalitetskriteriene struktur, prosess og resultat kvalitet der den siste er overordnet de andre. I St.melding 31 beskrives kvalitet som viktigheten av å ha kunnskaper og kompetanse, gode holdninger og verdier, at elevene skal kunne mestre egne liv og delta i arbeids- og samfunnsliv, at opplæringen skal stimulere elevenes personlige utvikling og identitet, at elevene skal ha gode grunnleggende ferdigheter, at lærernes kompetanse er den aller viktigste enkeltfaktoren for elevenes læring og at skoleledernes kompetanse har stor betydning.

I de regionale dokumentene er også kompetanseutvikling mye fremhevet, særlig i Oslo. I AFK beskrives generelle ønsker om kompetanseheving for lærere, i bruk av IKT og om hvordan drive tilpasset opplæring. I Oslo stilles det mer spesifikke krav og mål til kompetanseutvikling, som at alle barn skal lære norsk før de begynner på skolen, at alle skal bli bedre i grunnleggende ferdigheter, at alle skal få leksehjelp og tilbud om å gå på sommerskole. Utdanningsetaten i Oslo har en svært omfattende plan for kompetanseutvikling i forhold til viktige prinsipper i Kunnskapsløftet som ikke AFK har. AFK delegerer det meste av kompetanseutviklingen til de enkelte skoler. Når det gjelder skolelederopplæringen gir Oslo tilbud om BI master for svært mange, mens AFK kun tilbyr en utdanning som gir 30 studiepoeng. I Oslo er bruk av kvalitetskriteriene struktur, prosess og resultat satt i system og operasjonalisert.

Når det gjelder kategorien **ansvarliggjøring og bruk av incentiver** har jeg også under kategorien vurderingsstyring beskrevet noe av det jeg også anser som ansvarliggjøring. Dette gjelder ønsket i de sentrale dokumentene om at alle lærere vil bli avkrevd

dokumentasjon for de resultater de oppnår, og kravet om at skoleeier skal ha et kvalitetssikringssystem for oppfølging av skoler. Hvordan ansvarliggjøringen av skoleeiere og skoler skal foregå er ikke presisert i de tidligere dokumentene, mens St.melding 31 gir tydeligere signaler om at skoleeiere må rapportere på resultater og at tilsyn og veiledning skal økes.

I de regionale styringsdokumentene legges det i AFK vekt på ansvarliggjøring ved eget ansvarsdokument, lederavtaler, medarbeidersamtaler og styringsdialoger, men det legges i stor grad opp til en delegering av egenansvar for analyse av undersøkelser, måloppnåelse og resultater til den enkelte virksomhet. Skoleeier ønsker først og fremst å være i en dialog med virksomhetene og gi støtte og veiledning ved behov. I Oslo kommune er det en større grad av oppfølging av skolene ved at resultater offentliggjøres på Kvalitetsportalen Oslo og at skolene må rapportere på og gi dokumentasjon på resultater og læringsutbytte. Skolene i Oslo har hyppigere styringsdialoger med områdedirektører enn i AFK, og skolene er også her ansvarlige for selv å følge opp egne læringsresultater. Oslo tar også i større grad bruk av incentiver som at skoleledere får tilbud om BI master, og at balansert målstyring er innført som styringsprinsipp.

I og med at jeg har tatt med kategorien **verdiorientering** i skjemaet under resultat- og målstyring, vil jeg også i denne analysen trekke dette inn her. I NOU 16 understrekes det at utdanning ikke bare er et individuelt prosjekt, men en investering i fellesskapet og at mer kunnskap skal fremme sosial rettferdighet og velferd til alle. Grunnopplæringen skal både ha et utdannings- og et danningsperspektiv, og vektleggingen av kompetanse i grunnleggende ferdigheter skal bidra til samfunnsutvikling, nasjonsbygging og identitetsskaping. Når valgsamfunnet utfordrer fellesskapsfølelsen blir det mindre likhet men mer fleksibilitet. Her forsøkes det å legitimere individorienteringen og vektleggingen av kunnskap og grunnleggende ferdigheter i det samfunnet vi nå lever i, men at verdier som fellesskap, likeverdighet og sosial rettferdighet ikke er truet av dette. I St.melding 30 er bruk av begreper som fellesskap, likeverd og sosial rettferdighet ikke benyttet i noen særlig grad, men det er et forsøk på en argumentasjon om at fagene og

arbeidet med dem skal være møtested mellom grunnleggende ferdigheter og danning. Det fremheves at det ikke er noen konflikt mellom demokrati, danning og likeverd på den ene siden og konkret kunnskap og ferdigheter på den andre. I St.melding 31 er det i åpningskapitlet en sterkere vektlegging av verdiorienterende begreper enn i St.melding 30. Regjeringen Stoltenberg II ønsker at det skal være like muligheter for alle til å utnytte sine evner og nå sine mål uavhengig av sosial bakgrunn, og at utdanningssystemet skal ha høy kvalitet og bidra til å utjevne sosiale forskjeller. Alle elever må sikres lik tilgang til opplæring uavhengig av foreldres betalingsevne. Sosialdemokratiske verdier som likhet og sosial rettferdighet fremheves, men i resten av meldingen er det ikke noen vesentlig forskjell på styringssignalene i forhold til resultat- og målstyring/accountability og vektlegging av satsingen på tilpasset opplæring og grunnleggende ferdigheter her enn i de andre sentrale styringsdokumentene. Men det kan sies at likeverdsprinsippet i sterkere grad har blitt lagt til grunn hos regjeringen Stoltenberg II enn hos regjeringen Bondevik II ved at tilsynsapparater skal styrkes betraktelig. Ved tilsyn kontrolleres skolene på om de har gitt elevene den opplæringen de har krav på og at lov og regelverk er fulgt. I tillegg har Stoltenberg II regjeringen vært mer kritisk til en omfattende gjennomføring av nasjonale prøver, og de har endret Friskoleloven slik at det har blitt vanskeligere for friskoler å få godkjenning i Norge.

Som en konklusjon på bruken av styringssignaler innenfor resultat- og målstyring er det tydelig at sentrale myndigheter ved innføringen av Kunnskapsløftet i 2005 har fulgt NPM inspirerte prinsipper om at den overordnede styringen av skolen skal foregå gjennom en desentralisert modell der myndighetenes kontroll og kvalitetssikring først og fremst skal innrettes mot mål og resultater. Det er innført læreplaner for fag med vekt på nasjonale krav til kompetansemål og vurderingsordninger, men der det er stor frihet for den enkelte skole og lærerne til å definere hvordan målene skal oppnås. Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet har først og fremst som formål å være informasjonssystemer som skal brukes lokalt og av andre brukere av skolen. Den sterke vektleggingen på kompetanseheving av skoleledere og lærere, og at skolene utvikles som lærende

organisasjoner, er viktig i forhold til at skolene i mest mulig grad skal bli selvstyrte og kunne ha stor fleksibilitet når det gjelder utvikling og endring av egne skoler. Dette er også viktig når opplæringen skal differensieres og tilpasses den enkelte elev.

Styringssystemet må gjøre slike variasjoner mulig og den lokale handlefriheten må derfor være stor. Men selv om slike styringsprinsipper ikke indikerer en detaljregulering og sentral styring fra sentrale myndigheter, bærer disse styringsprinsippene også bud om klar sentral styring. Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet er ikke bare en informasjonskanal, men gir klare føringer ved at nasjonale prøver og tester er utformet etter internasjonale standarder. Hyppigere bruk av forskjellige brukerundersøkelser gir også muligheten for sterkere sentral og regional kontroll. Mer offentliggjøring av resultater fra nasjonale og internasjonale undersøkelser gir større mulighet for andre aktører enn de som jobber i skolen til å komme med sine synspunkter. Dette øker muligheten for mer markedsstyring der foreldre, lokalsamfunn, medier og næringslivet gis mulighet til å fremme sine synspunkter. En slik markedsstyring kan ha både positive og negative sider. Det er positivt at flere utenfor skolen får innsyn i skolens virkemåter og resultater, men det er avgjørende at et slikt innsyn skjer i en dialog mellom partene ut fra en nettverkstankegang. Foreldre, medier og forskjellige aktører i lokalsamfunn må få forståelse for skolens spesielle situasjon før det konkluderes med klare synspunkter. At dette ikke alltid er tilfelle kan vises ved eksempler fra uttalelser i medier og mediers egne analyser, og hos representanter for organisasjoner og næringsliv. Ansvarliggjøringen av skolene ved at det avkreves dokumentasjon for oppnådde resultater og oppfølging av disse, bidrar også til å sette skoler enda mer under press enn under den ”gamle” ordningen med regel- og innholdsstyring. Dette presset avhenger i stor grad av hvilken kombinasjon det er mellom styringssystemet initiert sentralt fra, og skoleeierens egne styringssystemer og oppfølging av skolene. Som nevnt ovenfor gis det i St.melding 31 signaler om en betydelig innstramming av den lokale handlefriheten ved mer bruk av statlig tilsyn og kontroll og ved at det skal utarbeides flere veiledninger, blant annet i hvordan drive lokalt læreplanarbeid. Politisk og ideologisk har en regjering utgått fra venstresiden i større grad enn regjeringer utgått fra høyresiden ønsket å bruke

byråkratisering som styringsvirkemiddel fordi tilsyn og kontroll av at regler overholdes vil være en garanti for likebehandling og rettferdighet. Når i tillegg skoleeier, som i Oslo, har en sterk resultatoppfølging og kvalitetssikring av skolenes måloppnåelse, vil presset på skolene øke betydelig. Der skoleeier, som i AFK, i større grad delegerer ansvar til den enkelte skole vil muligheten for større lokal handlefrihet være til stede. En slik forskjell synliggjøres ved om prioriteringene til skoleeier har form av en mer sentral vurderingsstyring, som i Oslo, eller om en skoleeier i større grad delegerer ansvar som i AFK. Slike prioriteringer avhenger også av hvor mye ressurser som brukes innen det administrative apparatet. Skal skoleeier ha muligheten til å drive effektiv vurderingsstyring og samtidig gi god veiledning til skolene, må de ha både penger og personer. Også

tidligere empirisk forskning understøtter dette. Steinar Døsrønningen (2007) har i sin masteroppgave i utdanningsledelse sammenlignet ansvarliggjøringsstrategier i to forskjellige kommuner. Han kom fram til at den organiseringen skoleeiere legger opp til legger premisser for styring og ansvarliggjøring av skolene. Der skoleeier i stor grad delegerer ansvar og myndighet til den enkelte rektor uten noen organisert form for vurderingsstyring og ansvarliggjøring, mister skoleeier muligheten til å ivareta sin rolle som skoleeier i henhold til styringssignaler i sentrale dokumenter. Kommuner som har en organisert modell for vurderingsstyring, aktiv oppfølging og veiledning av skolene, er mer tydelige som skoleeiere og har større muligheter til å gjennomføre dokumentert skolebasert vurdering og ansvarliggjøring av skoleledere. Men det er viktig at det er en balanse mellom på den ene siden å skulle utøve en aktiv skoleeierrolle der man motiverer og ansvarliggjør rektorer til å utvikle en kvalitativ skole, og på den andre siden å unngå at utøvelsen av skoleeierrollen ikke blir for omfattende og styrende.

Selv om det ved innføringen av Kunnskapsløftet var et politisk ønske om mindre sentral styring og mer vektlegging på ledelse og desentralisering av makt og myndighet, har det ved regjeringen Stoltenberg II og framleggelsen av St.melding 31 skjedd en betydelig tyngdepunktforskyvning igjen fra ledelse mot mer styring. Røvik (2007) betegner dette

som en nyrasjonalistisk dreining som kjennetegnes ved en større grad av styringsoptimisme og top-down orientering. Den sentrale styringen skal skjerpes ved mer bruk av tilsyn, men også regionalt skjer dette i Oslo ved mer utstrakt bruk av resultatstyring. Regelstyring/tilsyn og resultatstyring/accountability blir til sammen en sterk styringsfaktor. Et rasjonalistisk menneskesyn innebærer at medarbeidere må ”temmes” og styres i en retning som skal forbedre organisasjonens resultater. Dette er i stor grad til stede i Oslo ved bruk av de styringssignaler som framkommer av deres styringsdokumenter. I AFK, som en 2 nivå kommune, er ikke den regionale styringen så sterk men rektor er også her satt under press ved at forventningene til lokal styring er sterkere.

Også annen empirisk forskning støtter opp om de konklusjoner som er beskrevet ovenfor om forholdet mellom en sterk sentral styring og mer delegering. Engeland, Langfeldt og Roald gjennomførte kvalitative studier av seks kommuner og to fylkeskommuner i perioden 2004-2006 (Engeland m.fl. 2008). De samme personene har gjennomført lignende studier i de samme kommunene i perioden 1998-2002. De konkluderer med at kommunene tar i bruk den friheten de har fått til å velge ulike modeller for politisk og administrativ organisering, men uten at valget av styringsmodell og antall ledelsesnivåer påvirker avgjørende hvordan kommunene møter den nye styringslogikken. Så langt har denne nye styringslogikken i liten grad ført til kommunalpolitisk revitalisering ved at det nye handlingsrommet blir best mulig utnyttet: ”Det ser snarere ut som den statlige dereguleringen inviterer det profesjonelle ledersjiktet til å erobre en større del av den kommunale styringen” (Engeland m.fl. 2008:200). Forskerne konkluderer videre med at kommunene i liten grad utnytter mulighetene ved utforming av kommunal skolepolitikk. De mener at de kommunale utspillene er for vage, og samarbeidet mellom det kommunale styringsapparatet og skolene er for dårlig. Derfor er det fortsatt de nasjonale mål og læreplaner som dominerer, noe som forsterkes av at departement og direktorat bygger opp statlige strategier som griper inn i og styrer hva som blir mulig å gjøre for kommuner og skoler. Eksempler på slike statlige strategier er det nasjonale



vurderingssystemet, kompetanseutviklingsstrategier og vurderingsordninger. Statlig tilsyn viser også at kommunene har kommet kort med utviklingen av egne vurderingssystemer både innenfor den enkelte skole, mellom skoler og kommunenivået og mellom administrativt og politisk nivå. Selvvurderingssystemet som skolene skal arbeide systematisk med etter skolelovens § 13.10 og forskriftenes § 2.1, er fortsatt svakt utbygd. Når det gjelder vurdering er det fortsatt en mangeårig årsmeldingstradisjon som dominerer. Skolene oppfatter oversending av vurderingsresultater mer som hierarkisk kontroll enn som grunnlag for utviklingsarbeid. Forklaringen på disse forholdene skyldes, etter forskernes mening, at kommunenes faglige og økonomiske utfordringer er så store at det er svært krevende å gjennomføre intensjonene. Det skrives: ”gjennomgående har kommunalt reformarbeid ikke gitt en lokal revitalisering. Det fremkommer et vel så sterkt bilde av at nasjonale styringsstrategier de siste årene har satt kommunene under press for å effektivere statlig politikk” (Engeland m.fl. 2008:201). Forskerne skriver at deres studie viser at en ny styringslogikk, med low-trust orienterte kontrollsystemer og med vekt på ansvarsstyring, kan gi økt avstand mellom staten, den enkelte kommune og den enkelte skole. ”Samhandlingen mellom nivåene kan avta og bli erstattet av en kontraproduktiv vektlegging av tilsyn og kontroll” (Engeland m.fl. 2008:202). Og det er vel nettopp det som har skjedd, som jeg også konkluderer med ovenfor. De lavere nivåene effektiviserer strategier som blir skissert fra nivåene over, men en kommer i realiteten ikke lenger i forhold til de faglige og økonomiske utfordringene kommunene står overfor. Konklusjonene fra undersøkelsene nevnt ovenfor, gjelder ikke i samme grad i AFK og Oslo. Problemene er nok størst i små kommuner, særlig 2-nivå kommuner, som også Døsrønningen (2007) konkluderer med. Oslo kommune har i stor grad vært aktiv i gjennomføringen av den nye styringsmodellen allerede før innføringen av reformen, og selv om styringen indikerer en effektivisering av statlige styringssignaler, er kommunene svært aktiv som egen aktør med egen kommunal skolepolitikk. Selv om AFK ikke har et like tydelig ansvarssystem som Oslo, blir det også her gjennomført en egen skolepolitikk som i større grad er basert på delegering av myndighet til den enkelte skole.

### 5.3 Sammenfattende konklusjoner

Min problemstilling for den oppgaven har vært å finne ut hvilke sentrale styringsprinsipper som gjelder ved innføringen av skolereformen Kunnskapsløftet, hvordan to skoleeiere tolker disse prinsippene og hvilken form for kvalitetssikringssystem som praktiseres overfor skolene.

De sentrale politiske styringsdokumentene ved innføringen av skolereformen Kunnskapsløftet, Stortingsmelding 30 (2003-2004) og Stortingsmelding 31 (2007-2008), inneholder mange styringssignaler som både er i tråd med regel- og innholdsstyring, en byråkratisk og ”top-down” hierarkisk styring, og med resultat- og målstyring der ansvarliggjøring av skoler og ønske om mer selvstyring er ønskelig. I Stortingsmelding 30, som ble lagt fram av regjeringen Bondevik II i 2004, ble det ønsket innført et nytt styringssystem som innebar en større tro på kompetansen hos viktige aktører lokalt til å bestemme innhold og organisering av opplæringen men at disse aktørene også i større grad skulle ansvarliggjøres i forhold til resultater. En slik desentralisert form for styring er i tråd med en NPM inspirert og markedsliberal tankegang der hensikten er å rasjonalisere og effektivisere skoler ved vektlegging av et sterkt og profesjonelt lederskap, høyt kompetente lærere og en mer individorientert opplæring som viktige indisier for å oppnå bedre resultater. Bakteppet for ønsket om en endring var ikke bare politisk-ideologisk begrunnet, men hadde også sin bakgrunn i at resultater fra internasjonale undersøkelser om kvaliteten hos norske elever innenfor viktige basisfag som matematikk, naturfag og lesing viste dårlige resultater. På tross av vektleggingen på styringsprinsipper som innebar større grad av selvstyring og lokalt handlingsrom for skoleeiere og skoler, er styringssignalene innenfor regelstyringen med styrking av og oppretting av nye lover og forskrifter også tydelige. Men først og fremst gir signalene om en sterkere sentral styring seg utslag i krav om mer tilsyn av at lover og forskrifter overholdes. I Stortingsmelding 31 (2007-2008), som ble lagt fram av regjeringen Stoltenberg II, er det en kraftig innstramming av det lokale handlingsrommet ved ønsket om å styrke tilsynsfunksjonen og ved at det sentralt fra skal utarbeides veiledninger og

retningslinjer innenfor områder der det ved innføringen av reformen var et ønske om lokalt handlingsrom. Den ”rød-grønne” regjeringen legitimerer denne innstramningen ved at evalueringer av innføringen av viktige prinsipper ved reformen og tilsyn har vist at resultatene ikke har blitt bedre og at mange skoleeiere ikke har fulgt opp styringssignalene i styringsdokumentene. Skoleeierne har heller ikke gode nok kvalitetssikringssystemer for å følge opp skolenes resultater. Mye tyder på at det er noe tidlig å allerede etter to år ved innføring av en så omfattende skolereform å konkludere med at resultatene er for dårlige, og at styringen derfor må justeres. Det er mer nærliggende å tro at regjeringen Stoltenberg II, med en større vektlegging på rettferdighet og likeverd for opplæring for alle elever, ønsker en mer ”top-down” styring ved å markere at det vil bli gjennomført mer tilsyn med at styringssignalene overholdes. Samtidig er det ikke noen vesentlig forskjell på signalene i styringsdokumentene til de to regjeringene når det gjelder resultatstyring og ønsket om ansvarliggjøring av skoleeiere og skoler.

Skoleeierne jeg har analysert, Akershus fylkeskommune (AFK) og Oslo kommune, har begge i stor grad fulgt opp styringssignalene fra sentrale myndigheter. I AFK er det derimot en større grad av balanse mellom styringssignaler innenfor regelstyring, som vektlegging på økonomistyring og rapportering, og ansvarsstyring enn i Oslo kommune. Ansvarsstyringen i AFK har mer preg av et ønske om veiledning, dialog og selvstyring og mer lokalt handlingsrom enn i Oslo kommune. I Oslo gir styringssignalene et inntrykk av et ønske om mer resultatoppfølging og kontroll med virksomhetene, ved siden av veiledning, dialog og selvstyring. En viktig årsak til forskjellene mener jeg kan ligge både i organisasjonsmodellene til skoleeierne, og i den politiske styringen. I AFK, som 2-nivå kommune, er det relativt få ansatt i den sentrale skoleadministrasjonen i forhold til oppgavene tillagt etaten. Dette gir små muligheter til effektiv resultatoppfølging og veiledning. Mange oppgaver er desentralisert, der rektorer og rektorkollegiene i de 3 regionene i fylket har fått vide fullmakter. En slik desentralisert styringsform gir handlingsrom til skolene, men den kan også føre til forskjeller mellom skolene alt etter

kompetanse i ledelsen og vektlegging av satsingsområder.

I Oslo kommune, med en parlamentarisk styringsform, er det administrative apparatet representert ved utdanningsetaten betydelig større enn i AFK. Mer ressurser økonomisk og flere personer som arbeider i etaten gir bedre grunnlag for planlegging og gjennomføring av styringsprinsipper som kompetanseutvikling, resultatoppfølging og veiledning. Oslo kommune har i tillegg hatt en stabil politisk styring i mange år, med et Høyre/FrP byråd. Den politiske viljen og muligheten for gjennomføring av styringssignalene innenfor ansvarsstyring/accountability, som ønsket av regjeringen Bondevik II, har vært stor i Oslo. I tillegg må nevnes at utdanningsetaten i mange år har vært ledet av Astrid Søgne, som var leder av utvalget der prinsippene i reformen ble utformet. Oslo kommune er en av de kommunene i landet som har lengst erfaring med ansvarsstyring innenfor skolesektoren, og regner seg i dag som en drivkraft i utviklingen av skole-Norge. Det er mulig at de erfaringer som er gjort i Oslo, og ved at de kan dokumentere bedring av resultater innen grunnleggende ferdigheter, kan bli ledende for hvordan også andre kommuner organiserer sin styring av skoler. Den nåværende regjering har nok brukt resultatene i Oslo som grunnlag når de i Stortingsmelding 31 blant annet har forelått mer systematisk lese, skrive og regneopplæring for barn på en tidlig fase i opplæringen.

Hovedtittelen på min oppgave, overstyrt eller understyrt, henviser til det som ovenfor er nevnt om styrken i styringssignalene fra myndigheter overfor skoler innenfor regelstyring/tilsyn og resultatstyring/accountability. Ingen skoler er understyrt, men intensjonene ved Kunnskapsløftet som skolereform var å desentralisere beslutningsmyndighet fra sentrale myndigheter til skoleeiere og skoler. Samtidig skulle skolene få større handlingsrom både pedagogisk og organisatorisk til å drive en større grad av selvstyring. Min konklusjon er at skolene med innføringen av ansvarsstyring/accountability og at regjeringen Stoltenberg II ved framleggelsen av Stortingsmelding 31 (2007-2008) legger økt vekt på statlig tilsyn, blir mer styrt ovenfra av departement, direktorat og til dels skoleeiere enn før innføringen av reformen.

Skoleeierens system for ansvarsstyring og grad av delegering modererer dette bildet noe, men Kunnskapsdepartementets ønske om at alle skoleeiere skal ha et bedre system for oppfølging av skolene setter skoleeiere enda mer under press.

## Kildeliste

Afsar, A., Skedsmo, G. & Sivesind, K. (2006): Evaluering og kunnskapsutvikling i ledelse av utdanning. I Sivesind, K., Langfeldt, G. & Skedsmo, G. (red.): *Utdanningsledelse*. Oslo: Cappelen.

Akershus fylkeskommune (2008): *Økonomiplan – fylkesrådmannens forslag 2008-2011*. Oslo. Lastet ned 20.05.2008 fra <http://www.akershus.no>

Akershus fylkeskommune (2007): *Ansvarsdokument*. Oslo. Lastet ned 20.05.2008 fra <http://www.akershus.no>

Bachmann, K., Sivesind, K. & Bergem, R. (2008): Evaluering og ansvarliggjøring i skolen. I Langfeldt, G., Elstad, E. & Hopmann, S. (red.): *Ansvarlighet i skolen. Politiske spørsmål og pedagogiske svar*. Oslo: Cappelen

Bergesen, F. (2008, 21.februar). Skolen skaper tapere. *Kronikk i Aftenposten*

Brekke, M. (2006): Analyse og fortolkning av tekst i forskningen. I Brekke, M. (red.): *Å begripe teksten. Om grep og begrep i tekstanalyse*. Oslo: Høyskoleforlaget

Clemet, K. (2008, 24.juli). Stoltenbergs bløff. *Debattartikkel i Dagbladet*, s.39

Clemet, K. (2008, 29.juli). Stoltenberg bløffer videre. *Debattartikkel i Dagbladet*, s.41

Døsrønningen, S. (2007). *Hvordan ansvarliggjøres ledere i skolen?* Masteroppgave i Utdanningsledelse, Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling, Universitetet i Oslo, Oslo.

Engeland, Ø. (2000): *Skolen i kommunalt eie*. Doktorgradsavhandling, Universitetet i Oslo.

Engeland, Ø., Langfeldt, G. & Roald, K. (2008): Hvordan forholder norske kommuner seg til ansvarsstyring i skolen? I Langfeldt, G., Elstad, E. & Hopmann, S. (red.): *Ansvarlighet i skolen. Politiske spørsmål og pedagogiske svar*. Oslo: Cappelen.

Giddens, A. (1991): *Modernitet og selvidentitet*. Dansk utgave 1996. København: Hans Reitzels Forlag.

Grønmo, S. (2004): *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.

Helgøy, H. & Serigstad, S. (2004): *Tilsyn som styringsform i forholdet mellom staten og kommunene*. Notat 9, Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier, Universitetsforskning Bergen.

Karlsen, G. E. (2002): *Utdanning, styring og marked. Norsk utdanningspolitikk i et internasjonalt perspektiv*. Oslo: Universitetsforlaget.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (1991): *Om organisering og styring i utdanningssektoren*. Stortingsmelding 37 1990-1991. Oslo.

Korneliussen, S. O. (2008, 8.januar). OECD-topp slakter norsk skole. *Artikkel i ABC Nyheter*.

Kunnskapsdepartementet (2007): *...og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring*. Stortingsmelding 16 2006-2007. Oslo.

Kunnskapsdepartementet (2008): *Kvalitet i skolen*. Stortingsmelding 31 2007-2008. Oslo.

Langfeldt, G. (2006): Likeverd som ledelsesutfordring. I Sivesind, K., Langfeldt, G. & Skedsmo, G. (red.): *Utdanningsledelse*. Oslo: Cappelen.

Langfeldt, G. (2008): Ansvarsstyring i utdanningssektoren – statlig ambisjon og ideologi.

I Langfeldt, G., Elstad, E. & Hopmann, S. (red.): *Ansvarlighet i skolen. Politiske spørsmål og pedagogiske svar*. Oslo: Cappelen.

Leiulfsrud, H. & Hvinden, B. (1996): Analyse av kvalitative data: Fiksérbilde eller puslespill? I Holter, H. & Kalleberg, R.: *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo: Universitetsforlaget.

Møller, J. (2005): Ansvarliggjøring av skolen – hva innebærer det? *Bedre skole nr. 1, 2005*, s. 23-32

Neby, S. (2003): *Politisk styring og institusjonell autonomi – tre illustrasjoner*. Notat 10, Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier, Universitetsforskning Bergen.

NOU 16 (2003): *I første rekke*. Oslo

OECD/KUF (1989): *OECD vurdering av norsk utdanningspolitikk. Ekspertvurdering fra OECD*. Oslo: Aschehoug.

Olsen, J.P. (2005): Maybe it is time to rediscover bureaucracy? *Working paper No.10, Arena Centre for European Studies*, University of Oslo.

Oslo kommune (2008): *Budsjett, Barn og unge*. Oslo. Lastet ned 14.05.2008 fra <https://lextra.oslo.kommune.no/>

Oslo kommune (2008): *Kompetanseløftet Oslo – plan for kompetanseutvikling 2005-2008*. Oslo. Lastet ned 14.05.2008 fra <https://lextra.oslo.kommune.no/>

Oslo kommune (2008): *Kvalitetsportalen Oslo*. Oslo. Lastet ned 14.05.2008 fra <https://lextra.oslo.kommune.no/kvalitetsportalen>

Ragin, C.C. (1994): *Constructing Social Research*. Thousand Oaks, California: Pine Forge Press.

Røvik, K.A. (2007): *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets*

*organisasjoner*. Oslo: Universitetsforlaget.

Stoltenberg, J. (2008, 26.juli). Høyre skaper skoleskiller. *Debattartikkel i Dagbladet s.47*

Sørhaug, T. (2004): *Managementaltet og autoritetens forvandling. Ledelse i en kunnskapsøkonomi*. Oslo: Fagbokforlaget.

Utdannings- og forskningsdepartementet (2004): *Kultur for læring*. Stortingsmelding 30 2003-2004. Oslo.

Aasen, P. (2006): Skoleledelse - et utdanningspolitisk perspektiv. I Sivesind, K., Langfeldt, G. & Skedsmo, G. (red.): *Utdanningsledelse*. Oslo: Cappelen.